COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.6.2019
COM(2019) 270 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les dispositions de la directive (UE) 2015/2302 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées applicables aux réservations en ligne effectuées à différents points de vente

{SWD(2019) 270 final}

1. Contexte et objet du rapport

De nos jours, les consommateurs combinent des services de voyage (transport, hébergement, location de voiture, activités de loisirs) pour le même voyage ou séjour de vacances de multiples façons. Ils achètent, en ligne ou hors ligne, des forfaits «organisés à l'avance» ou «personnalisent» eux-mêmes leur forfait. À cette fin, ils peuvent faire appel aux services d'une agence de voyages ou réserver directement plusieurs produits (transport, location de voiture, hôtel, excursions) auprès d'un ou plusieurs prestataires de services.

L'un des objectifs de la directive de 2015 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées (ci-après la «directive sur les voyages à forfait»)[1] était d'adapter la législation relative aux voyages à forfait aux nouveaux modèles de réservation en ligne afin, notamment, de mieux protéger les consommateurs qui combinent différents services.

À cette fin, la nouvelle directive sur les voyages à forfait étend la définition de «forfait» au-delà des forfaits traditionnels organisés à l'avance. Désormais, un forfait couvre également les services de voyage (en ligne et hors ligne) combinés de manière personnalisée à la demande du voyageur ou conformément à ses choix. En outre, la directive établit le concept de «prestations de voyage liées», qui est une combinaison de services de voyage facilités par un professionnel, par exemple une compagnie aérienne.

La directive garantit un niveau de protection élevé pour les voyageurs qui achètent des forfaits. Cette protection comprend notamment: la garantie de remboursement et le rapatriement en cas d'insolvabilité de l'organisateur, la responsabilité de l'organisateur concernant l'exécution de tous les services de voyage inclus dans le forfait, des informations claires aux voyageurs et l'autorisation de modifier les prix uniquement dans des circonstances très spécifiques.

Contrairement à l'organisateur d'un forfait, les professionnels facilitant une prestation de voyage liée ne sont responsables que de leur propre service de voyage. Ils sont tenus de fournir une garantie de remboursement pour les paiements reçus de la part du voyageur si le service de voyage n'est pas exécuté en raison de leur insolvabilité. Cette garantie couvre également le rapatriement lorsque le professionnel facilitant une prestation de voyage liée est responsable du transport de passagers, par exemple une compagnie aérienne. Les professionnels facilitant une prestation de voyage liée ne sont toutefois pas responsables de l'exécution des services de tout autre prestataire (ou de l'éventuelle insolvabilité de celui-ci) dans le cadre de la prestation de voyage liée. .

Pour que les voyageurs comprennent bien que leurs droits sont plus limités en cas de prestation de voyage liée, le professionnel facilitant cette prestation doit informer les voyageurs que la protection prévue pour les forfaits ne s'applique pas à leur situation et qu'ils ne sont protégés qu'en cas d'insolvabilité du professionnel facilitant la prestation de voyage liée. S'il n'informe

[1] Directive (UE) 2015/2302 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées, modifiant le règlement (CE) nº 2006/2004 et la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 90/314/CEE du Conseil, JO L 326 du 11.12.2015, p. 1.

pas les voyageurs de ces limites, ou s'il ne protège pas de l'insolvabilité, le professionnel est juridiquement tenu d'assumer en grande partie les mêmes responsabilités qu'un organisateur de forfait, notamment celles relatives à l'exécution des services de voyage combinés.

Aujourd'hui, la plupart des voyageurs réservent des services de voyage en ligne; c'est la procédure de réservation qui déterminera si le voyageur a réservé un forfait, une prestation de voyage liée ou de simples services indépendants. Cette indication est importante pour les obligations juridiques du professionnel ainsi que pour le niveau de protection des voyageurs. Pour les services de voyage indépendants (par exemple, uniquement des vols), il n'existe aucune protection obligatoire des voyageurs contre l'insolvabilité du prestataire au niveau de l'Union européenne (UE).

Lorsque le voyageur réserve différents services de voyage, par exemple un vol et un hébergement, sur le même site web, ses droits seront différents selon que les services de voyage sont proposés, vendus ou facturés à un prix total ou à un prix tout compris ou que le voyageur est tenu de payer ou d'accepter de payer séparément chacun des services de voyage. Dans le premier cas, il s'agit d'un forfait, tandis que dans le second, il s'agit d'une prestation de voyage liée.

Lorsque le voyageur réserve différents services de voyage sur différents sites web (différents points de vente), mais que les réservations sont liées par des hyperliens qui renvoient d'un site web à l'autre, cette réservation est considérée comme une réservation en ligne liée («click-through booking»). Toutefois, en fonction des caractéristiques de ces réservations, celles-ci peuvent conduire à la création d'un forfait avec une protection complète, d'une prestation de voyage liée avec une protection limitée ou de services indépendants, qui ne relèvent pas de la directive.

Les critères de définition des «forfaits achetés par réservation en ligne liée» («click-through packages») ont fait l'objet de longues discussions au cours des négociations législatives. La définition exige du premier professionnel qu'il transmette au deuxième professionnel les données personnelles du voyageur, à savoir son nom, les modalités de paiement et son adresse électronique. Une «prestation de voyage achetée par réservation en ligne liée» exige du premier professionnel qu'il facilite «de manière ciblée» l'achat d'au moins un service de voyage supplémentaire. Dans les deux cas («forfait acheté par réservation en ligne liée» et «prestation de voyage achetée par réservation en ligne liée»), le voyageur doit réserver le deuxième service de voyage dans un délai de 24 heures à compter de la réservation du premier service de voyage. Au-delà de ce délai, les différents services de voyage ne sont que de simples services de voyage indépendants.

La Commission a été chargée d'établir un rapport, peu après l'entrée en vigueur de la directive sur les voyages à forfait, sur les nouvelles dispositions relatives aux réservations en ligne liées, et en particulier sur l'opportunité d'une modification de la définition des forfaits achetés par réservation en ligne liée (article 26 de la directive)[2]. Un rapport général sur l'application de la directive suivra en 2021.

[2] Voir document de travail des services de la Commission, SWD(2019) 270

2. Principales conclusions concernant les réservations en ligne liées

En mars 2019, tous les États membres avaient transposé la directive sur les voyages à forfait dans leur ordre juridique national. Hormis la transposition tardive, à première vue, aucun problème lié spécifiquement à la transposition des dispositions pertinentes pour les réservations en ligne liées de forfaits ou de prestations de voyage liées n'a été décelé jusqu'à présent.

Pour évaluer le recours aux réservations en ligne liées, un groupe d'experts composé de 20 organisations différentes représentant des associations de consommateurs, des associations des secteurs du voyage et du tourisme, des fournisseurs de protection contre l'insolvabilité et des organes de règlement extrajudiciaire des litiges a été mis en place et s'est réuni à deux reprises[3]. En outre, une consultation ciblée des parties prenantes a eu lieu en octobre/novembre 2018. 14 autorités compétentes, 9 organes de règlement extrajudiciaire des litiges, 4 associations de consommateurs, 195 opérateurs touristiques et prestataires de voyage ou leurs associations et 14 fournisseurs de protection contre l'insolvabilité ont communiqué leurs réponses. L'association professionnelle «Airlines for Europe» est membre du groupe d'experts, mais ni l'association ni ses membres n'ont contribué à la consultation ciblée. Cet élément devrait être pris en compte dans l'évaluation des résultats de la consultation, étant donné que le secteur du transport aérien est l'un des plus touchés par les réservations en ligne liées.

Il ressort des informations recueillies au cours de ce processus de consultation que:

- Les «forfaits achetés par réservation en ligne liée» au sens de la définition spécifique figurant à l'article 3, paragraphe 2, point b) v) de la directive, qui suppose le transfert de données personnelles (nom, adresse électronique et modalités de paiement du voyageur) et la fourniture du formulaire d'information standard spécifique figurant à l'annexe I, partie C, de la directive, sont rarement proposés, voire jamais, par les opérateurs professionnels ayant contribué à cette consultation. Toutefois, jusqu'à présent, aucune conclusion ne peut être tirée en ce qui concerne les pratiques des compagnies aériennes.
- Il est donc nécessaire de réaliser une évaluation plus approfondie des pratiques professionnelles, en particulier de celles des compagnies aériennes et des principales plateformes de réservation de voyages, en ce qui concerne les réservations en ligne liées, avant de tirer des conclusions quant à une éventuelle adaptation des définitions énoncées dans la directive.
- Les parties prenantes et les autorités ayant contribué à la consultation ont souligné la nécessité de continuer de travailler à l'application efficace et uniforme des nouvelles règles de la directive, notamment des orientations visant à garantir la mise en œuvre unifiée.
    - Pour ce qui est des prestations de voyage liées, les parties prenantes ont mis en évidence, entre autres, un manque de clarté en ce qui concerne le sens de l'expression «faciliter d'une manière ciblée» et les critères permettant de

[3] http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1&Lang=FR

déterminer si un deuxième professionnel a conclu un contrat avec un voyageur dans les 24 heures suivant le premier contrat.

- Il semble que la distinction entre les forfaits et les prestations de voyage liées demeure complexe pour tous les prestataires de voyage, y compris les hôtels.
- Enfin, les consommateurs doivent être davantage conscients de la protection étendue conférée par la directive sur les voyages à forfait.

3. Suivi

Dans le prolongement du présent rapport et en préparation du rapport général sur l'application de la directive sur les voyages à forfait prévu pour 2021, la Commission:

- évaluera de manière plus approfondie les procédures de réservation en ligne liées qui entraînent une combinaison de services de voyage afin d'avoir une idée plus claire de l'offre de forfaits achetés par réservation en ligne liée et de prestations de voyage liées disponible sur le marché;
- mènera à bien son évaluation des mesures nationales de transposition de la directive;
- sensibilisera les voyageurs à leurs droits au titre de la directive dans le cadre d'une vaste campagne de communication à l'intention des consommateurs qui doit débuter avant fin 2019;
- continuera d'interagir avec les parties prenantes concernées au sein du groupe d'experts afin de recueillir des informations sur les problèmes relatifs à l'application des dispositions de la directive et de trouver, dans la mesure du possible, des solutions appropriées;
- facilitera la coordination et la coopération entre les autorités chargées du respect des dispositions de la directive au moyen du réseau de coopération en matière de protection des consommateurs (CPC) et entre les points de contact nationaux des États membres pour faciliter la coopération et la surveillance des organisateurs qui exercent leurs activités dans différents États membres. Des évaluations coordonnées et ciblées de la conformité pourraient être lancées dans les prochains mois dans le cadre des activités du réseau CPC.