

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 juin 1975

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation de voyages ou de séjours.*

Par M. Jean COLIN,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, Michel Chauty, vice-présidents ; Jean-Marie Bouloux, Fernand Chatelain, Marcel Lemaire, Joseph Voyant, secrétaires ; Charles Allières, Octave Bajoux, André Barroux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Amédée Bouquerel, Frédéric Bourguet, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Paul Caron, Auguste Chupin, Jean Colin, Francisque Collomb, Jacques Coudert, Maurice Coutrot, Pierre Croze, Léon David, René Debesson, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Jean Francou, Léon-Jean Grégory, Mme Brigitte Gros, MM. Paul Guillaumot, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Bernard Legrand, Louis Le Montagner, Léandre Létouart, Paul Malassagne, Louis Marré, Pierre Marzin, Henri Olivier, Louis Orvoen, Gaston Pams, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Henri Prêtre, Maurice Prévotéan, Jean Proriot, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Jules Roujon, Guy Schmaus, Michel Sordel, René Travert, Raoul Vadepiéd, Jacques Verneuil, Raymond Villatte, Charles Zwickert.*

Voir les numéros :

Sénat : 1<sup>re</sup> lecture : 197, 241 et in-8° 101 (1974-1975).  
2<sup>e</sup> lecture : 392 (1974-1975).

Assemblée Nationale (5<sup>e</sup> législ.) : 1587, 1691 et in-8° 293.

Mesdames, Messsieurs,

Le texte voté par l'Assemblée Nationale pour fixer les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation de voyages ou de séjours reprend *pour l'essentiel* les dispositions adoptées, en première lecture, par le Sénat.

Cette constatation traduit une similitude de points de vue sur l'ensemble du texte et laisse à penser que les motivations et le contenu du projet répondent bien aux nécessités qui ont justifié son dépôt.

Il faut rappeler qu'en raison de l'imbrication des textes (dont certains remontent au régime de Vichy) et de l'emploi alterné de la loi et du décret dans une matière rendue complexe par le développement du tourisme, **il était indispensable d'actualiser et de coordonner des dispositions éparses et susceptibles d'interprétations divergentes.**

Les idées maîtresses du projet de loi sont, d'une part, *la protection des touristes* après des incidents particulièrement regrettables, et, d'autre part, *la nécessité d'une remise en ordre* dans une matière où les règles d'ensemble étaient devenues imprécises.

En application de ces principes, le projet explicite toutes les conséquences de **la distinction fondamentale entre les agences de voyages**, entreprises commerciales astreintes au régime de la licence, **et les associations et organismes à but non lucratif**, responsables de l'essor du tourisme populaire et soumis à un agrément.

C'est toujours à ces idées essentielles qu'il convient de se référer, si l'on veut que le texte conserve sa cohérence et soit d'application aisée.

*Si les conceptions émises par les deux Assemblées sont, dans leurs principes, proches l'une de l'autre, des divergences subsistent sur quelques points ; or ceux-ci sont essentiels et, de la solution qui sera finalement retenue, dépendront l'orientation et la portée réelle du texte.* Il convient donc d'examiner si les modifications adoptées par l'Assemblée Nationale sont compatibles avec le texte voté en première lecture, tant par votre Commission que par le Sénat.

Les remarques qui suivent exposeront principalement les raisons du désaccord de votre Commission à propos de **trois des amendements** votés par l'Assemblée Nationale.

**A l'article 2 du projet**, l'Assemblée Nationale a introduit un amendement auquel votre Commission a décidé de se rallier et qui vise le cas des *transporteurs de voyageurs par route ou voie ferrée*.

Selon une pratique courante et ancienne, les intéressés sont habilités à *délivrer des titres de transport pour le compte d'autres transporteurs*. Il est assez raisonnable d'autoriser cette pratique qui peut rendre des services appréciables dans les régions retirées, étant précisé toutefois que cette dérogation ne concerne que les transports par route ou voie ferrée et exclut la délivrance de billets d'avions, ce que nous approuvons.

Un *deuxième amendement* de l'Assemblée Nationale a recueilli l'*approbation* de votre Commission au paragraphe II de l'article 2 : ce texte n'est applicable qu'aux *organismes locaux de tourisme à but non lucratif* ; c'est bien ainsi que le Sénat l'entendait lors de sa première lecture.

Au contraire, votre Commission a préféré rétablir *la rédaction initiale de l'alinéa e) du paragraphe I*. Un amendement adopté par l'Assemblée Nationale soumet les correspondants aux mêmes obligations que les responsables des succursales et points de vente, à savoir : garantie de moralité et de solvabilité, aptitude professionnelle, installations matérielles appropriées, activité exclusive. Votre Commission a estimé que ce régime lourd serait difficilement applicable aux correspondants.

D'autre part, il semble contradictoire d'imposer de telles règles à des personnes auxquelles « les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables ». Enfin, les correspondants sont liés obligatoirement à des agences licenciées par une convention préalablement approuvée et ils ne doivent pas être frappés de l'une des condamnations pénales ou des interdictions d'exercer définies à l'article 8 du texte.

\*  
\*\*

**A l'article 3**, l'Assemblée Nationale a fait disparaître au paragraphe c), *la notion de réciprocité dans les rapports entre les agences de voyages et les hôteliers*, alors que cette notion nous avait paru nécessaire, afin de garantir, tant l'observation des engagements pris par les agences envers les hôteliers qu'inversement, les engagements des hôteliers à l'égard des agences de voyages.

Cette disposition visait à garantir les agences contre les hôteliers qui ne respectent pas les conventions conclues ; la suppression de la réciprocité n'a pas semblé souhaitable à votre Commission qui a chargé votre rapporteur de défendre le texte primitif.

Certes, au cours des débats devant l'Assemblée Nationale, M. le Secrétaire d'Etat chargé du Tourisme s'est engagé à prendre les mesures utiles pour sauvegarder des intérêts légitimes des agences de voyages.

En outre, il a été indiqué que les agences étaient protégées par les dispositions de droit commun et que le texte traitait de la responsabilité des agences de voyages et non de celle des hôteliers.

Votre Commission n'a pas cependant jugé ces apaisements suffisants et, en *rétablissant le texte de la première lecture*, elle a chargé son rapporteur de provoquer des explications du Gouvernement afin d'apaiser les inquiétudes qu'a fait naître la rédaction nouvelle.

\*  
\*\*

Votre Commission a *approuvé* le texte nouveau de l'article 4 qui impose aux succursales et aux points de vente de disposer d'installations appropriées.

\*  
\*\*

*La difficulté la plus sérieuse découle de la rédaction adoptée pour l'article 7 par l'Assemblée Nationale.* Votre Commission a donc examiné à nouveau très attentivement les dispositions du deuxième alinéa qui constitue **un point essentiel du texte** et lui donne à la fois son équilibre et sa raison d'être, en délimitant ce qui est licite ou non, en matière de publicité des associations, groupements et organismes à caractère non lucratif.

A ce propos, il faut noter avec intérêt les déclarations faites par M. le Secrétaire d'Etat devant les députés au sujet de « Villages, Vacances, Familles ». Cet organisme, par le fait même qu'il ne se livre aux activités visées à l'article premier que pour des services dont il est lui-même prestataire, appartient à la catégorie des exceptions prévues à l'article 2, alinéa b), et les dispositions du présent texte ne lui sont pas applicables.

Le Sénat avait jugé bon d'interdire aux organismes visés ci-dessus toute publicité *détaillée* à l'égard des personnes n'ayant pas la qualité de membre de ces mêmes organismes. Ce faisant, *il avait pris une position plus libérale que celle découlant du texte gouvernemental*, puisque le projet de loi, dans sa rédaction initiale, interdisait toute publicité sur des voyages ou séjours déterminés à l'adresse d'autres personnes que les membres des associations et groupements.

En ce qui concerne la publicité prohibée, l'adjonction au paragraphe 2 de cet article, du membre de phrase « à caractère commercial » qui *complète la notion de publicité détaillée* a été jugée inopportune par votre Commission qui a craint des ambiguïtés d'interprétation. La divergence apparaît donc pour définir les limites exactes de la publicité adressée aux « non-membres », c'est-à-dire au public. Votre Commission a pensé que les tribunaux éprouveraient les plus grandes difficultés à interpréter cet alinéa 2 de l'article 7, puisque les deux qualifications de « détaillée » et de « caractère commercial » sont cumulatives.

Dès lors, ne serait pas prohibée, ni la publicité à caractère commercial, dès l'instant où elle ne serait pas détaillée, ni la publicité détaillée dès lors qu'elle ne serait pas commerciale.

Il a semblé à votre Commission que le texte devait être modifié pour dissiper cette équivoque. Toutefois, afin de rapprocher les points de vue des deux Assemblées, *voire Commission a retenu l'expression « de caractère commercial »*, et a, par contre, *supprimé la notion de publicité « détaillée »* qu'elle avait elle-même fait prévaloir en première lecture.

*Se trouve donc interdite la publicité de caractère commercial concernant des voyages ou des séjours déterminés*, ce qui semble logique si l'on songe que les associations, groupements et organismes sans but lucratif n'ont évidemment pas vocation pour intervenir en un tel domaine.

Par contre, ces mêmes organismes auront toute latitude pour diffuser à toute personne — même en dehors de leurs membres — une publicité détaillée sous réserve qu'elle ne comporte aucune mention de caractère commercial.

Ainsi seront facilitées leurs actions de prospection pour recruter de nouveaux membres et leur expansion ne sera pas freinée, comme divers membres de la Commission avaient pu un moment le redouter.

Cette modification, qui touche à un point capital du projet, a été retenue à l'unanimité, moins une voix, par votre Commission.

Elle ne semble pas de nature à compromettre l'équilibre du texte, tout en garantissant aux associations de tourisme populaire la faculté de se faire connaître.

\*  
\*\*

Sous réserve de ces observations et des amendements qu'elle vous propose, votre Commission vous demande d'adopter en deuxième lecture le texte voté par l'Assemblée Nationale.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture	Propositions de la Commission
Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
I. — Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables :	Conforme.	Conforme.
a) à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics ;	Conforme.	Conforme.
b) aux personnes physiques ou morales qui n'effectuent les opérations mentionnées aux b et c de l'article premier ci-dessus que pour des services dont elles sont elles-mêmes prestataires ;	Conforme.	Conforme.
c) aux personnes physiques ou morales qui n'effectuent, parmi les opérations mentionnées à l'article premier, que la délivrance de titres de transport par route ou voie ferrée pour le compte d'un ou plusieurs transporteurs de voyageurs ;	Conforme.	Conforme.
d) aux transporteurs de voyageurs par route ou voie ferrée qui fournissent les prestations mentionnées à l'article premier à l'occasion de voyages effectués avec leur propre matériel, à la condition que ces voyages ne représentent qu'une partie accessoire de leur activité ;	d) aux transporteurs de voyageurs par route ou voie ferrée qui <i>délivrent des titres de transport par route ou voie ferrée pour le compte d'autres transporteurs</i> ou qui fournissent...	Conforme.
e) aux personnes physiques ou morales qui effectuent les opérations mentionnées à l'article premier sous la responsabilité d'un titulaire de la licence prévue à l'article 3, à la condition que la convention liant ces personnes au titulaire de la licence ait été préalablement approuvée. Les personnes sont toutefois soumises à l'obligation résultant de l'article 8 ci-après.	... leur activité ; e) aux personnes physiques...	e) aux personnes physiques...
II. — Les organismes locaux de tourisme, notamment les syndicats d'initiative, peuvent être autorisés à se livrer ou à apporter leur concours, dans l'intérêt général, aux opérations permettant de faciliter l'accueil des voyageurs et des touristes dans la commune ou d'améliorer les conditions de leur séjour. Dans ce cas, les dispositions des articles suivants de la présente loi ne leur sont pas applicables.	... résultant des articles 4 et 8 ci-après.	... résultant de l'article 8 ci-après.
	II. — Les organismes locaux de tourisme à but non lucratif, notamment...	II. — Conforme.
	... applicables.	

Texte adopté par le Sénat  
en première lecture

Texte adopté par l'Assemblée Nationale  
en première lecture

Propositions de la Commission

TITRE PREMIER

TITRE PREMIER

TITRE PREMIER

Art. 3.

Art. 3.

Art. 3.

Les opérations mentionnées à l'article premier ci-dessus ne peuvent être effectuées dans un but lucratif que par les personnes physiques ou morales s'y consacrant exclusivement et titulaires d'une licence d'agent de voyages. Toutefois, ces mêmes personnes peuvent se livrer, à titre accessoire, à des activités de location de places de spectacles.

Conforme.

Conforme.

Cette licence n'est délivrée aux personnes physiques que si elles satisfont aux conditions suivantes :

Conforme.

Conforme.

a) présenter des garanties de moralité et de solvabilité et ne pas être frappées d'une des incapacités ou interdictions d'exercer énumérées à l'article 8 ci-après ;

Conforme.

Conforme.

b) justifier de leur aptitude professionnelle ;

Conforme.

Conforme.

c) justifier, à l'égard des clients et sous réserve de réciprocité à l'égard des prestataires de services touristiques, de garanties financières suffisantes, résultant soit d'un cautionnement spécialement affecté au remboursement des fonds déposés et à la garantie des engagements contractés, soit de l'engagement d'un organisme de garantie collective ou d'un établissement bancaire ;

c) justifier à l'égard des clients et des prestataires de services touristiques...

c) justifier à l'égard des clients et, sous réserve de réciprocité, à l'égard des prestataires de services touristiques...

... un établissement

... un établissement

bancaire ;

bancaire ;

Conforme.

Conforme.

d) justifier d'une assurance contractée contre les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile professionnelle ;

Conforme.

Conforme.

e) disposer d'installations matérielles appropriées.

Conforme.

Conforme.

La licence n'est délivrée aux personnes morales que si ces personnes satisfont aux conditions prévues aux c, d et e ci-dessus et si leurs représentants légaux ou statutaires satisfont aux conditions posées aux a et b ci-dessus.

Art. 4.

Art. 4.

Art. 4.

Chaque succursale ou chaque point de vente doit être dirigé par une personne se consacrant exclusivement à cette fonction pour une seule succursale ou un seul point de vente et satisfaisant aux conditions prévues aux a et b de l'article 3 ci-dessus.

Chaque succursale...

Conforme.

... pré-

vues aux a, b et c de l'article 3 ci-dessus.

Texte adopté par le Sénat  
en première lecture

Art. 7.

Les associations, groupements et organismes sans caractère lucratif ne peuvent effectuer les opérations mentionnées à l'article premier qu'en faveur de leurs membres.

Ils ne peuvent faire, sous quelque forme que ce soit, à l'adresse d'autres personnes que leurs membres, une publicité détaillée se rapportant à des voyages ou des séjours déterminés.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale  
en première lecture

Art. 7.

Conforme.

Ils ne peuvent...

... une publicité  
détaillée de caractère commercial se rapportant...

... déterminés.

Propositions de la Commission

Art. 7.

Conforme.

Ils ne peuvent...

..., une publicité  
de caractère commercial se rapportant...

... déterminés.

## AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

---

### Art. 2.

#### **Amendement :**

Au paragraphe I, alinéa e), après les mots :  
l'obligation résultant  
remplacer les mots :  
des articles 4 et 8 ;  
par les mots :  
de l'article 8.

---

### Art. 3.

#### **Amendement :**

A l'alinéa c), après les mots :  
justifier à l'égard des clients et  
ajouter les mots :  
, sous réserve de réciprocité, à l'égard

---

### Art. 4.

#### **Amendement :**

Au deuxième alinéa, après le mot :  
publicité  
supprimer le mot :  
détaillée.

---

## PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

### Article premier.

. . . . . Conforme . . . . .

### Art. 2.

I. — Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables :

a) à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics ;

b) aux personnes physiques ou morales qui n'effectuent les opérations mentionnées aux b et c de l'article premier ci-dessus que pour des services dont elles sont elles-mêmes prestataires ;

c) aux personnes physiques ou morales qui n'effectuent, parmi les opérations mentionnées à l'article premier, que la délivrance de titres de transport par route ou voie ferrée pour le compte d'un ou plusieurs transporteurs de voyageurs ;

d) aux transporteurs de voyageurs par route ou voie ferrée qui délivrent des titres de transport par route ou voie ferrée pour le compte d'autres transporteurs ou qui fournissent les prestations mentionnées à l'article premier à l'occasion de voyages effectués avec leur propre matériel, à la condition que ces voyages ne représentent qu'une partie accessoire de leur activité ;

e) aux personnes physiques ou morales qui effectuent les opérations mentionnées à l'article premier sous la responsabilité d'un titulaire de la licence prévue à l'article 3, à la condition que la convention liant ces personnes au titulaire de la licence ait été préalablement approuvée. Les personnes sont toutefois soumises à l'obligation résultant des articles 4 et 8 ci-après.

II. — Les organismes locaux de tourisme à but non lucratif, notamment les syndicats d'initiative, peuvent être autorisés à se livrer ou à apporter leur concours, dans l'intérêt général, aux opérations permettant de faciliter l'accueil des voyageurs et des touristes dans la commune ou d'améliorer les conditions de leur séjour. Dans ce cas, les dispositions des articles suivants de la présente loi ne leur sont pas applicables.

## TITRE PREMIER

### Des agences de voyages.

#### Art. 3.

Les opérations mentionnées à l'article premier ci-dessus ne peuvent être effectuées dans un but lucratif que par les personnes physiques ou morales s'y consacrant exclusivement et titulaires d'une licence d'agent de voyages. Toutefois, ces mêmes personnes peuvent se livrer, à titre accessoire, à des activités de location de places de spectacles.

Cette licence n'est délivrée aux personnes physiques que si elles satisfont aux conditions suivantes :

a) présenter des garanties de moralité et de solvabilité et ne pas être frappées d'une des incapacités ou interdictions d'exercer énumérées à l'article 8 ci-après ;

b) justifier de leur aptitude professionnelle ;

c) justifier, à l'égard des clients et des prestataires de services touristiques, de garanties financières suffisantes, résultant soit d'un cautionnement spécialement affecté au remboursement des fonds déposés et à la garantie des engagements contractés, soit de l'engagement d'un organisme de garantie collective ou d'un établissement bancaire ;

d) justifier d'une assurance contractée contre les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile professionnelle ;

e) disposer d'installations matérielles appropriées.

La licence n'est délivrée aux personnes morales que si ces personnes satisfont aux conditions prévues aux c, d et e ci-dessus et si leurs représentants légaux ou statutaires satisfont aux conditions posées aux a et b ci-dessus.

#### Art. 4.

Chaque succursale ou chaque point de vente doit être dirigé par une personne se consacrant exclusivement à cette fonction pour une seule succursale ou un seul point de vente et satisfaisant aux conditions prévues aux a, b et e de l'article 3 ci-dessus.

**TITRE II**

**Des associations et organismes sans caractère lucratif.**

Art. 5 et 6.

. . . . . Conformes . . . . .

Art. 7.

Les associations, groupements et organismes sans caractère lucratif ne peuvent effectuer les opérations mentionnées à l'article premier qu'en faveur de leurs membres.

Ils ne peuvent faire, sous quelque forme que ce soit, à l'adresse d'autres personnes que leurs membres, une publicité détaillée de caractère commercial se rapportant à des voyages ou des séjours déterminés.

**TITRE III**

**Dispositions communes.**

Art. 8 à 14.

. . . . . Conformes . . . . .