

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 mai 1977.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1)*  
*sur la proposition de loi de M. Francis PALMERO modifiant*  
*l'article premier de la loi n° 75-627 du 11 juillet 1975 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, Jules Pinsard, *secrétaires* ; Charles Allières, Octave Bajeux, 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, Léon-Jean Grégory, Mme Brigitte Gros, MM. Paul Gullaumot, Rémi Herment, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Bernard Legrand, Léandre Létoquart, Paul Malassagne, Louis Marré, Pierre Marzin, Guy Millot, Henri Olivier, Louis Orvoen, Robert Parenty, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Henri Prêtre, Maurice PrévotEAU, Jean Proriot, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Jules Roujon, Guy Schmaus, Michel Sordel, Pierre Tajan, René Travert, Raoul Vade pied, Jacques Verneuill, Charles Zwickert.

Voir le numéro :

Sénat : 373 (1975-1976).

---

Agences de voyages.

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi de notre collègue Palmero présente le grand mérite d'attirer l'attention sur un problème d'importance, appelé, dans les années à venir, à prendre davantage d'ampleur. Il est donc souhaitable que le Parlement se penche sur cette question, même si elle peut paraître ponctuelle ; car des solutions qui seront trouvées dépendra, pour une part appréciable, l'avenir du tourisme en France. Il s'agit du problème des **locations de meublés saisonniers**.

Force est de constater que le régime actuel n'est pas satisfaisant, car, d'une part, il ne protège pas les professionnels qualifiés, d'autre part et surtout, l'intérêt du client n'est pas toujours placé au premier plan. Une telle situation n'est pas faite pour encourager le tourisme, notamment les séjours d'étrangers en France. La protection du consommateur doit être l'objectif prépondérant et c'est, à notre avis, dans une telle optique qu'il faut aborder l'étude de la question. Le tourisme reste, à l'heure actuelle, pour notre pays une source appréciable de devises ; encore faut-il assurer aux prestations fournies un label de qualité.

## I. — DISPOSITIONS LEGALES ACTUELLES ET PRATIQUES PROFESSIONNELLES

*La loi du 11 juillet 1975 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation de voyages et de séjours n'a pas autorisé les agences de voyages et les associations de tourisme à effectuer, en tant qu'intermédiaires, des opérations de location de meublés saisonniers, ces activités étant réservées aux professionnels soumis à la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970, dite Loi Hoguet.*

Il semble bien que le législateur ait eu raison de maintenir une telle distinction car, face à une clientèle pressée et légitimement exigeante, c'est-à-dire désireuse de s'assurer un séjour de vacances conforme à ses aspirations, alors qu'elle n'a ni le goût, ni sans doute le temps de procéder à une prospection systématique, *il importe que l'on trouve comme interlocuteurs des professionnels éprouvés, présentant une bonne image de marque et soucieux de s'acquitter avec conscience de la tâche qui leur a été confiée par leur correspondant.*

Telles sont les raisons pour lesquelles le législateur a fait preuve de rigueur en imposant des règles strictes et en exigeant de sérieuses références professionnelles, que l'on trouve par exemple chez les détenteurs de la carte professionnelle d'agent immobilier. Quelques exemples malheureux, dans des circonstances exceptionnelles, n'empêcheront pas d'affirmer à juste titre qu'il s'agit là de garanties réelles.

Quoi de plus désagréable, en effet, que de constater, en prenant possession d'une location, que celle-ci ne répond nullement à la description idyllique qui en avait été faite ? Il n'est plus temps de changer, car tout est alors complet dans les endroits recherchés. Les vacances de nombreuses familles peuvent être ainsi compromises.

Certes, un tel régime, qui est celui défini par le législateur, peut paraître satisfaisant, mais encore faudrait-il qu'il fût respecté.

Or, force est de constater qu'il n'en est rien. Cette affirmation surprenante oblige à apporter quelques précisions sur ce point.

\*  
\* \*

*La pratique s'est en effet largement affranchie des règles en vigueur et cela sous deux aspects. D'une part, les agences de voyages intègrent souvent, dans tout un ensemble de prestations, la location saisonnière. Il arrive même, et là le manquement est encore plus grand, qu'une telle location constitue l'essentiel de la prestation.*

Le développement des « tour operators » facilite parfois aussi la tendance qui est ainsi constatée et qui n'est assurément pas légale.

D'autre part, la légalité est également méconnue en ce qui concerne les rémunérations. Celles-ci sont fixées arbitrairement, unilatéralement et à des taux souvent sans commune mesure avec ceux découlant des barèmes arrêtés par le Ministère de l'Economie et des Finances à l'égard des personnes agissant légalement en qualité d'intermédiaire dans des opérations de location saisonnière. Il en est de même pour l'état des lieux et pour les modalités de versement du prix définies par l'article 68 du décret n° 72-678 du 20 juillet 1972. Les garanties deviennent alors illusoire pour le client et celui-ci n'est plus protégé.

Deux systèmes parallèles sont donc en pratique :

— l'un dans le cadre de la stricte légalité, avec les garanties qui ont été prévues, aussi bien dans le domaine de la compétence professionnelle que dans celui des rémunérations ;

— l'autre résultant d'une sorte de génération spontanée provoquée par le développement considérable du tourisme et ne permettant aucun recours en cas de déception face aux prestations fournies, ni aucun contrôle sur les tarifs pratiqués en matière de rémunérations.

Si l'on n'y prend garde, il faut s'attendre à ce que la seconde formule prenne rapidement le pas sur la première et la fasse même disparaître.

On ne manquera évidemment pas d'objecter que, même dans le premier cas, des surprises se produisent. Des déceptions graves à partir de manquements professionnels peuvent être enregistrées ; il n'empêche que les victimes de ces agissements disposent de *garanties* qu'elles peuvent faire jouer. Dans le second, elles n'en ont aucune, sauf à se constituer partie civile devant le tribunal correctionnel, ce qui demeure tout à fait théorique quand on sait combien les parquets sont surchargés d'affaires de toute nature.

Naturellement, le schéma défini ci-dessus est surtout valable pour l'analyse. Nous voudrions nous faire parfaitement comprendre et nous n'entendons nullement procéder à des classifications sommaires — et par là même puérides — qui distingueraient d'un côté les bons et de l'autre les mauvais.

Rapporteur il y a deux ans du projet de loi concernant les agences de voyages, *nous savons autant que quiconque quel intérêt présente cette catégorie professionnelle* et combien nous devons lui être redevable pour le développement du tourisme et la satisfaction de ce besoin d'évasion qui est si fortement ressenti à notre époque.

Il n'empêche qu'à travers le flou des pratiques actuelles, la porte est ainsi ouverte à certains abus. Il faut la refermer, sans paralyser l'expansion du tourisme, sans créer des contraintes à l'égard de catégories professionnelles déterminées, avec le seul souci de protéger le consommateur et, par là même, d'élargir d'année en année la clientèle, en particulier la clientèle étrangère. Ce but sera atteint dès l'instant où cette clientèle aura été satisfaite et sera ainsi tentée de revenir.

Quel est le moyen de sortir de ces contradictions ? **La proposition de notre collègue Palmero permet-elle d'arriver à la solution ?**

Après avoir examiné la question sous ses différents aspects et à la lumière de ce qui est dit plus haut, nous estimons que, malheureusement, tel n'est pas le cas.

En effet, la proposition de loi de M. Palmero ne ferait que légaliser un *statu quo*, ou plus exactement ce processus « sauvage » que nous avons analysé ci-dessus.

L'adoption de ce texte dans sa rédaction actuelle ne pourrait qu'entraîner de vives réactions de la part des agents immobiliers. Il consacrerait au surplus une inégalité de traitement tout à fait

anormale entre ces derniers et les bénéficiaires du texte proposé, c'est-à-dire les agences de voyages : dispositions libérales pour les uns et contraignantes pour les autres.

Il semble dès lors impossible, quelles que soient les préférences subjectives qui peuvent être mises en avant, d'accorder des droits exceptionnels et dérogatoires à l'égard d'une catégorie professionnelle et de les refuser à une autre, et cela sur le même objet.

La solution proposée par M. Palmero ne peut donc être retenue. Il n'empêche que le texte, comme nous l'avons déjà dit plus haut, a le mérite d'avoir posé un problème, difficile certes, mais qu'il était nécessaire d'aborder.

## II. — LES FORMULES PRECONISEES

a) *La solution qui paraîtrait, à première vue, la plus souhaitable, serait de légaliser, mais cette fois à l'égard de tous, les pratiques qui ont déjà vu le jour en matière de locations saisonnières. Ce genre d'opérations aurait alors son droit propre et le texte de la Loi Hoguet ne lui serait plus applicable. Il s'agirait alors d'une opération sui generis ; l'épanouissement du tourisme à notre époque serait sans doute un argument suffisant pour une telle évolution qui ferait jouer pleinement les lois de l'offre et de la demande.*

Mais les indications fournies ci-dessus amènent cependant à récuser avec force la mise en place de mesures qui, si elles sont libérales, risquent aussi d'être fort dangereuses pour la clientèle. Nous avons trop insisté déjà sur ce point pour y revenir longuement : supprimer les références professionnelles et ne plus exercer aucun contrôle sur le taux des rémunérations pratiquées n'est pas compatible avec les légitimes préoccupations de la clientèle.

b) *On pourrait, par ailleurs, conclure à la création d'une carte professionnelle particulière pour la seule location saisonnière. Cette opération se présente, nous venons de l'indiquer, sous un aspect tout à fait spécifique et il ne serait pas anormal, dès lors, qu'elle soit régie par des règles qui lui seraient propres.*

Toute personne pratiquant la location saisonnière ne pourrait le faire qu'après avoir obtenu la délivrance d'une telle carte et les conditions de cet octroi seraient suffisamment précises, sans être étouffantes, pour que la clientèle obtienne, par là même, les plus larges garanties.

Une telle formulation a cependant contre elle l'inconvénient de la lourdeur. Elle reviendrait, en bref, à créer une nouvelle catégorie professionnelle avec ses sujétions et sa réglementation propres, en surchargeant les services administratifs compétents pour délivrer les cartes et procéder aux enquêtes préalables.

Enfin, et surtout, elle serait difficilement assimilable par la clientèle, qui ferait mal la différence entre les agences de voyages, les agents immobiliers et cette nouvelle catégorie professionnelle.

A la limite, on peut craindre que cette solution n'ajoute aux maux actuels par la prolifération des pratiques irrégulières ; le client, surtout s'il est étranger, n'arrivant pas à s'y reconnaître et ne pouvant savoir quelle est la carte qui le protégera le mieux dans la gamme ainsi étendue.

*c) Nous pensons qu'il est plus raisonnable finalement de s'acheminer vers un arbitrage à l'égard des catégories professionnelles intéressées, mais en allant dans le sens de la coopération et non dans celui des heurts et des oppositions.*

Les agences de voyages possèdent un réseau complexe, offrant des possibilités irremplaçables pour atteindre la clientèle. Elles constituent par là même un élément moteur inappréciable pour le développement du tourisme, dont les locations saisonnières ne sont qu'un élément.

En revanche, les agents immobiliers sont en contact immédiat avec le meublé, objet du contrat. Ils peuvent en tracer une description fidèle, afin que le locataire soit parfaitement au fait de la proposition qui lui est faite. En outre, l'agent immobilier sur place est seul en mesure d'accueillir la clientèle, à des heures souvent irrégulières et de mettre rapidement à sa disposition les locaux loués.

*Les deux activités sont complémentaires : elles ne sont pas en opposition et cela est si vrai que nous avons acquis la conviction que des agents immobiliers travaillent couramment en relation directe et pour le compte d'agences de voyages et cela en parfaite harmonie.*

C'est une telle formule de coopération intelligente que nous jugeons judicieuse d'officialiser. Plutôt que de permettre aux uns de s'affranchir de règles imposées aux autres, plutôt que de créer une nouvelle réglementation et une nouvelle catégorie professionnelle, au prix de sujétions supplémentaires, nous estimons préférable de tendre, dans le cadre de la législation actuelle à condition de la préciser et de la compléter, à créer une bonne harmonie entre les professionnels concernés par le service rendu : celui de la location saisonnière.



En agissant de la sorte, nous n'avons garde d'oublier le principal intéressé, c'est-à-dire le client qui doit dès lors profiter à la fois des larges possibilités de diffusion et d'information des agences de voyages, mais aussi de cette sorte de service « après vente » que fournira sur place, en le recevant et en l'installant dans sa location, l'agent immobilier ayant pignon sur rue dans la localité choisie.

*Cette augmentation des garanties et cette amélioration du service rendu pourront peut-être justifier, à condition qu'elle demeure très limitée, une modification des taux des commissions perçues par les intermédiaires, lesquelles, nous le rappelons, sont définies par le Ministère de l'Economie et des Finances.*

Sous le bénéfice de ces observations, nous vous demandons de voter le texte de la proposition de loi adoptée par votre commission.

## TABLEAU COMPARATIF

### Texte de la proposition de loi de M. Francis Palmero.

#### Article unique.

Le troisième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 75-627 du 11 juillet 1975 est ainsi rédigé :

« b) La prestation des services pouvant être fournis à l'occasion de voyages ou de séjours, notamment la délivrance de titres de transport, la réservation de places dans les moyens de transport de voyageurs, la mise à la disposition ou la location, même partielle, de ces moyens de transport, la réservation de chambres dans les établissements hôteliers ou dans les locaux d'hébergement collectif et particulier, la location des meublés saisonniers, la délivrance de bons d'hébergement ou de restauration ; »

### Texte de la proposition de loi adopté par la Commission des Affaires économiques et du Plan.

#### Article unique.

Les personnes soumises à la loi n° 75-627 du 11 juillet 1975 peuvent participer à des opérations de location de meublés saisonniers sous réserve que celles-ci soient effectuées dans les conditions prévues par la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 et par l'intermédiaire d'un titulaire de la carte professionnelle définie par le décret n° 72-678 du 20 juillet 1972.

Pour ces opérations, mention du titulaire de la carte professionnelle devra être faite sur tout document ou toute publicité émanant des personnes soumises à la loi n° 75-627 susvisée.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à autoriser les personnes soumises à la loi n° 75-627 du 11 juillet 1975 à participer à des opérations de location de meublés saisonniers.*

### Article unique.

Les personnes soumises à la loi n° 75-627 du 11 juillet 1975 peuvent participer à des opérations de location de meublés saisonniers sous réserve que celles-ci soient effectuées dans les conditions prévues par la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 et par l'intermédiaire d'un titulaire de la carte professionnelle définie par le décret n° 72-678 du 20 juillet 1972.

Pour ces opérations, mention du titulaire de la carte professionnelle devra être faite sur tout document ou toute publicité émanant des personnes soumises à la loi n° 75-627 susvisée.