

## **Directive « TRAVEL » du 25 novembre 2015 et ses textes de transpositions en droit français : conséquences sur les Accueils Collectifs de Mineurs à but non lucratif**

***Note rédigée par M. Sandy BASILE, responsable juridique de la Jeunesse au Plein Air***

### **A. Vers une nouvelle obligation de dépôt d'une garantie financière pour les Accueils Collectifs de Mineurs à but non lucratif**

La Directive n°2015/2302 du 25 novembre 2015 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyages liées, dite directive « Travel », fixe des objectifs d'une meilleure protection du consommateur lorsque celui-ci contracte avec un professionnel, notamment en matière d'informations précontractuelles, de prix, en cas d'annulation du séjour, de remboursement ou encore de rapatriement...

La Direction Générale des Entreprises (DGE), placée sous l'autorité du ministre de l'Économie et des Finances, a piloté la transposition de la Directive effectuée par ordonnance n°2017-1717 du 20 décembre 2017 et par décret n°2017-1871 du 29 décembre 2017 pris pour application de cette même ordonnance. **L'entrée en vigueur est prévue pour le 1<sup>er</sup> juillet 2018.**

Ces textes de transposition semblent soumettre tous les organisateurs d'Accueils Collectifs de Mineurs (ACM) sans but lucratif aux dispositions du Code du tourisme, au même titre que les structures du secteur « marchand », sans tenir compte de leur vocation éducative, sociale et solidaire.

Jusqu'à présent en effet, les organisateurs d'ACM sans but lucratif, bénéficiaient pour les séjours sur le territoire national, d'une dérogation à l'obligation de s'immatriculer prévue par l'article L. 211-18 – III - c) du Code du tourisme (issue de la loi du 22 juillet 2009) et donc exemptée de l'obligation de justifier d'une garantie financière.

Contre toute attente, avec la nouvelle ordonnance, les organisateurs d'ACM à but non lucratif ont été retirés de cette exemption. Le nouvel article L. 211-18 a supprimé le c) du point III précité.

**A compter du 1<sup>er</sup> juillet 2018**, des associations et organismes sans but lucratif organisant des ACM (tous les organisateurs à but non lucratif de colonies de vacances, les comités d'entreprises, les mairies organisatrices, le scoutisme) vont donc se voir soumis à une obligation d'immatriculation « tourisme » et à justifier d'une garantie financière affectée au remboursement des fonds versés par le client « consommateur » et couvrant les frais de rapatriement si nécessaire.

Il va sans dire que cette déclaration et la garantie financière entraîneront de nouveaux coûts pour l'organisation des séjours, fragilisant encore un peu plus l'activité des Accueils Collectifs de Mineurs et par conséquent l'accès des enfants aux vacances et aux loisirs.

Le décret précité du 29 décembre 2017 transpose au niveau réglementaire certaines dispositions de la directive européenne. Il précise en particulier les informations précontractuelles que les professionnels doivent apporter au voyageur, ainsi que les mentions obligatoires devant figurer au contrat de vente de voyages et de séjours. A cet effet, un arrêté du 1<sup>er</sup> mars 2018 fixe le modèle de formulaire d'information pour la vente de voyages et de séjours.

## **B. Les actions menées pour préserver la dérogation à l'obligation de dépôt d'une garantie financière**

Evidemment, il va sans dire que la protection des consommateurs est une préoccupation largement partagée par l'ensemble des membres de la Jeunesse au Plein Air (JPA), puisque nous contribuons au respect de leurs droits et favorisons un meilleur accès aux vacances et aux loisirs éducatifs. Rappelons que les familles dont les enfants sont inscrits dans un ACM à but non lucratif et à caractère éducatif ne se considèrent comme des simples « consommateurs ».

C'est pourquoi, la Jeunesse au Plein Air, en lien avec ses partenaires (notamment l'UNAT, l'UFCV, le scoutisme...) a mis en place une action de lobbying auprès des pouvoirs publics afin de proposer le maintien de cette dérogation à l'obligation de dépôt d'une garantie financière pour les associations et organismes organisant des ACM à but non lucratif et à caractère éducatif.

Des rencontres ont eu lieu avec des Députés, des Sénateurs qui ont été sensibles à nos revendications. A la suite de quoi, de nombreuses questions écrites ont été posées au Gouvernement, renvoyant les questions aux services de Bercy. Ces derniers semblent arcboutés sur leur position - arguant du fait que *« la directive de 2015 est dite d'harmonisation maximale et ne permettrait pas de s'écarter des dispositions qu'elle comporte à moins d'y être expressément autorisé. De fait, il n'existerait dans la directive aucune disposition aussi générale permettant d'exclure l'ensemble des activités d'accueils des mineurs »*.

Dans leur position, les services de Bercy précisent que *« pour autant, cela ne signifie pas que l'ensemble des activités d'accueils des mineurs entre automatiquement dans le champ du code du tourisme à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2018. Conformément à la directive, le Gouvernement a introduit une disposition permettant aux structures proposant des prestations de voyages à*

*titre occasionnel, dans un but non lucratif à un groupe limité de voyageurs uniquement, de ne pas être soumis aux obligations fixées par le Code du tourisme ».*

Dans le même temps, la Jeunesse au Plein Air a rencontré :

- **Madame Fanny ANOR**, conseillère spéciale de Michel BLANQUER, qui fut là aussi à l'écoute de nos sollicitations,
- **Monsieur Mathias LAMARQUE**, sous-directeur de l'éducation populaire à la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA), qui a découvert les textes de transposition que très tardivement, courant octobre 2017, et dont la mouture était considérée comme non modifiable par les services de Bercy. La position de la DJEPVA est de faire rentrer un maximum d'activités d'ACM dans les cas dérogatoires prévus par les textes de transposition, même si ces cas sont limités et strictes. Notamment, **n'entreraient pas dans le champ d'application de l'ordonnance, les organisateurs d'ACM avec hébergement qui ne proposent des séjours qu'à titre occasionnel, dans un but non lucratif et pour un groupe limité de voyageurs uniquement.** La détermination des activités d'ACM, rentrant ou non dans le champ d'application de l'ordonnance, nécessitera d'engager avec le ministre chargé du tourisme un travail visant à définir ces notions et de préciser le périmètre des organismes soumis à l'obligation d'immatriculation,
- **Monsieur Pascal CONFAVREUX**, Conseiller technique, Diplomatie économique et Tourisme, à la Présidence de la République et au Cabinet du Premier Ministre, en présence de **Monsieur LACOSTE**, représentant de la Direction Générale des Entreprises (DGE). Suite à cet échange, **Monsieur Pascal CONFAVREUX** souhaitait avoir des éclaircissements afin de limiter les conséquences de la directive TRAVEL sur les ACM à but non lucratif, en posant les questions suivantes :
  - Quels sont les impacts de la Directive « Travel » sur les structures associatives avec des données chiffrées ?
  - Quelles sont les possibilités d'exclusion des organismes et associations organisant des Accueils Collectifs de Mineurs à but non lucratif et à caractère éducatif, prises sur le fondement des dispositions de la Directive « Travel » ?
  - Comment les autres Etats-Membres ont-ils transposé la Directive ?
  - De quelle manière les dispositions du Code de l'action sociale et des familles répondent déjà aux objectifs fixés par la Directive ?

Une note juridique, répondant point par point aux questions posées, a reçu un accueil favorable de la part de **Monsieur Pascal CONFAVREUX**, invitant la DJEPVA et la DGE à trouver, dans la mesure du possible, une « porte de sortie » qui puisse à la fois respecter le droit des « voyageurs », tout en tenant compte de la spécificité des organisateurs d'ACM à but non-lucratif (qu'ils soient Reconnus d'Utilité Publique [RUP] ou agréés « Jeunesse et Education Populaire » [JEP] ou agréés « Associations Educatives Complémentaires de l'enseignement Public ») et les Comités d'entreprises

(CE), dont la vocation est de permettre l'accès de tous aux loisirs et aux vacances, la solidarité et le vivre-ensemble.

Nous sommes en attente d'une position du Gouvernement permettant la prise en compte des ACM à but non lucratif.

Nous resterons vigilants quant à son contenu et aux possibilités de maintien, pour les associations, de la dérogation à l'obligation de déposer une garantie financière.

Pour plus d'informations, vous trouverez ci-dessous **des extraits** de la note juridique rédigée par la Jeunesse au Plein Air envoyée aux pouvoirs publics, notamment à **Monsieur Pascal CONFAVREUX, la DJEPVA et la DGE.**

### **C. Note juridique de la Jeunesse au Plein Air envoyée aux pouvoirs publics : extraits**

La directive européenne n°2015/2302 du 25 novembre 2015, dite « directrice Travel », relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyages liées a pour objectifs de renforcer le droit des consommateurs, en termes d'informations précontractuelles, de prix, de conditions d'annulation de séjour, de conditions de remboursement, de rapatriement, etc.

(...).

La conséquence directe pour nos organisations, c'est l'obligation de déposer une garantie financière, dont l'objet serait de garantir le consommateur contre une éventuelle insolvabilité de l'opérateur de voyages et d'assurer si nécessaire son rapatriement.

Cette obligation de garantie financière frappe de plein fouet la mission éducative, sociale et solidaire de nos organisations, notamment par les impacts qu'elle engendre tant au niveau administratif, économique et financier, qu'au niveau du projet sociétal et citoyen que nous portons **(I)**.

Si la directive est de transposition dite « maximale », il n'en demeure pas moins qu'à la lecture de ses dispositions, elle laisse aux Etats-Membres une petite marge de manœuvre pour tenir compte de la diversité des acteurs et organisations intervenant sur le champ des vacances **(II)**.

On voit bien que les différentes transpositions de la directive effectuées par les Etats-Membres posent de nombreuses difficultés d'interprétation sur les termes mêmes utilisés. Pour nombre de pays, des incertitudes apparaissent **(III)**.

Or, en France, il existe déjà un cadre juridique très protecteur des familles, dont les enfants sont inscrits en Accueils Collectifs de Mineurs, répondant aux objectifs de la directive « Travel » **(IV)**.

## I. La Directive « Travel » pénalise l'accès aux vacances pour les familles les plus fragilisées et s'avère éloignée des réalités éducatives des Accueils Collectifs de Mineurs

### a) Impacts de la Directive « Travel » sur l'accès aux vacances et sur l'esprit qui préside à la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association

La jeunesse est le public le plus exclu des vacances, trois millions d'entre eux en restent privés. Ce constat s'est aggravé ces dernières années : Selon la DJEPVA, en 2016, les accueils collectifs de mineurs à but non lucratif ont permis à 900 000<sup>1</sup> enfants et jeunes de partir en vacances contre plus d'un million en 2007, deux millions au début des années 1980 et quatre millions dans les années 1960, période de leur apogée<sup>2</sup>. Alors même que 33 % des adultes<sup>3</sup> qui ne partent pas en vacances aujourd'hui ne sont jamais partis lorsqu'ils étaient enfants, il est crucial d'agir en direction des enfants et des jeunes.

La Directive (UE) 2015/2302 dite « Travel », et plus particulièrement l'obligation de déposer une garantie financière, aurait pour impact de retirer une partie du budget investi, à l'heure actuelle dans le départ en vacances des mineurs.

Pour illustrer cette affirmation, prenons un centre de vacances situé dans le Vercors (Isère), d'une capacité de 300 lits et disposant d'un budget de 1 900 000 euros. Ce centre a permis à 6 250 enfants et jeunes de partir en vacances en 2017. L'application de la directive « Travel » stricto sensu aura pour impact de **retirer 190 000 euros du budget dédié au départ** en vacances, soit le budget nécessaire pour faire partir 630 enfants, 10% des enfants partis en 2017. Cela représente un coût de 50 euros supplémentaire par séjours, coutant en moyenne 300 euros pour 10 jours<sup>4</sup>. **L'organisateur sera donc contraint de, soit augmenter le coût du séjour, soit se contenter du strict minimum en terme d'encadrement. Alors même que les deux principaux freins au départ identifié par les parents sont le cout des séjours et la confiance dans le personnel<sup>5</sup>.**

Par ailleurs, l'argument qui consiste à dire qu'il existe néanmoins la possibilité pour les associations de ne pas déposer une garantie financière, si elles adhèrent à une union qui se porterait garante pour elles, n'est en aucun cas satisfaisant, et ce, pour plusieurs raisons :

- c'est une possibilité qui existait déjà dans le Code du tourisme, bien avant la directive « Travel »,
- le rattachement à un garant par une adhésion entraînera, dans tous les cas, des coûts supplémentaires pour les petites et moyennes associations. Ce sont elles qui seront le plus impactées,
- cette adhésion engendrera des tâches et contraintes administratives supplémentaires. Les petites associations, qui n'ont pas de salariés, n'ont pas vraiment besoin de telles tracasseries administratives...

<sup>1</sup> Sources : Données DJEPVA 2015 – 2016. (Remarque : les chiffres de 2015 – 2016 sont les données les plus récentes.)

<sup>2</sup> « 1985-2017 : Quand les classes favorisées ont fait sécession » Jérôme FOURQUET – Fondation Jean Jaurès.

<sup>3</sup> On estime aujourd'hui que 22 millions de français ne partent pas en vacances chaque année, soit 1 français sur 3. Sources : LUTTER CONTRE LA FRACTURE TOURISTIQUE - Mission conduite à la demande de Madame Sylvia Pinel, Ministre de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme - par Claudie Buisson, Elisabeth ROURE, Contrôle général économique et financier Décembre 2012/Novembre 2013.

<sup>4</sup> Nous sommes déjà sur un centre au prix relativement faible, équivalent à 53 euros/jours/enfants hors transport, environ 300 euros le séjour. En moyenne, le coût est plutôt autour de 70/80 euros / jours / enfants et de 500 euros le séjour.

<sup>5</sup> Etude IFOP/JPA 2017 réalisée auprès de parents d'enfants âgés de 3 à 18 ans.

Cette adhésion qui deviendrait de fait obligatoire, revient, à se poser les questions suivantes :

- est-on obligé de se fédérer pour exister en tant qu'association ?
- cette obligation d'adhésion à un garant comme condition préalable à l'exercice de la mission d'intérêt général est-elle vraiment conforme à l'esprit et aux principes qui président à la loi de 1901 ?

### b) La Directive « Travel » très éloignée des réalités éducatives des ACM

Les colonies de vacances, centres de loisirs, les camps scouts et les vacances organisées pour les personnes porteuses d'un handicap, sont des **espaces d'éducation non-formelle** irremplaçables aussi bien pour les enfants accueillis que pour les encadrants. Chaque association met en œuvre un projet pédagogique, inspiré du projet éducatif de la structure.

Par exemple, une association locale organisant des colonies de vacances dans le département de la Haute-Marne met en œuvre des séjours s'inspirant de la pédagogie de la décision<sup>6</sup>. Cette pédagogie a pour principe d'explorer la manière qu'a un groupe, avec des responsabilités internes différenciées, de s'organiser pour décider de ce qu'il va faire. Les enfants construisent donc leur séjour au fur et à mesure, décident de ce qui les concernent (plutôt que choisir ce qu'ils veulent faire), gèrent un budget pour le temps du séjour, appliquent le principe d'égalité, etc.<sup>7</sup> Force est ici de constater que les obligations d'information et contenu du contrat de voyage à forfait prévues à l'article 5 de la Directive (UE) 2015/2302 ne correspondent pas aux réalités des associations à but non lucratif organisant des colonies de vacances. Il est en effet impossible pour la Maison de Courcelles d'informer de manière précontractuelle les parents sur la teneur des activités (visites, excursions, ...). Néanmoins, ces derniers sont informés et adhèrent au principe pédagogique de l'association à but non lucratif. La relation liant les familles et l'association relève plus de l'engagement associatif que d'un acte d'achat d'une offre de tourisme marchand type « Club Med », acte sur lequel la Directive semble calibrée.

(...)

La Directive « Travel » ne peut pas vraiment s'adresser aux associations à but non lucratif organisant des accueils collectifs de mineurs à caractère éducatif, puisqu'elle n'identifie aucunement les actions, les besoins des familles qui ont plus besoin d'être aidées financièrement pour accéder aux départs en vacances, plutôt que de les garantir contre une éventuelle et hypothétique insolvabilité de l'association portant un projet éducatif, social et solidaire.

(...)

## II. Les Accueils Collectifs de Mineurs (colos, camps scouts et centres de loisirs) à but non lucratif et à caractère éducatif, hors champ de la directive « Travel »

Les Accueils Collectifs de Mineurs à but non lucratif et à caractère éducatif, incarnés par les colos, les camps scouts, les centres de loisirs et les séjours adaptés aux personnes en situation de handicap, pourraient rentrer dans le champ dérogatoire de la directive n°2015/2302 du 25

<sup>6</sup> Cahier de l'action n°15 « Enfants à la colo : Courcelles, une pédagogie de la liberté ».

<sup>7</sup> Revue FOEVEN – Ressources éducatives n°174 « Pédagogies de la décision » Jean-Michel Bocquet, doctorant en sciences de l'éducation.

novembre 2015 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyages liées, notamment à l'article 2 qui dispose que :

« La présente directive ne s'applique pas :

a) ...

b) Aux forfaits proposés et aux prestations de voyage facilitées, à titre occasionnel et dans un but non lucratif et à un groupe limité de voyageurs uniquement (...) » ;

- [Sur le critère « à but non lucratif » : justifiant des mesures particulières](#)

Le caractère « non lucratif » de nos organismes et associations, organisant des Accueils Collectifs de Mineurs à caractère éducatif, est si évident que toute explication serait superfétatoire, tant il est vrai que nous intervenons sur des missions qui diffèrent en tous points de l'activité lucrative des tours opérateurs et des sociétés commerciales.

Nous contribuons à l'exercice d'une mission d'intérêt général reconnue par l'Etat, comme des Espaces d'éducation non –formels aux côtés de l'Ecole et des Familles.

Nous remplissons une mission sociale, éducative et solidaire. En ce sens, nous luttons contre les inégalités quelles qu'elles soient. Nous favorisons les mixités, le vivre-ensemble. Nous participons, pour partie, à la cohésion sociale et à la construction de la citoyenneté des enfants et des jeunes qui n'ont pas la chance ou les moyens de partir et d'accéder à des vacances et des loisirs éducatifs.

Nous bénéficions d'agrément ministériels, notamment l'agrément « Jeunesse et Education Populaire » et l'agrément « Association Complémentaire à l'Enseignement Public ».

De fait, nous nous plaçons incontestablement dans une situation différente qui implique que nous appliquions un régime juridique différent, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, constante sur la question de l'application du principe d'égalité. A cet effet, le principe d'égalité ne s'oppose pas, ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que le traitement différent soit légitime, notamment pour toutes mesures d'aides ou d'incitations en matière économique, éducative, de santé ou d'aménagement de territoire, fondées sur la nécessité de compenser un handicap individuel, social ou géographique.

Dans ce cadre, nos associations bénéficient d'ailleurs, d'un cadre « favorable » dans de nombreux domaines (exonération de droits de mutation, application du principe de l'assiette forfaitaire pour le paiement des cotisations d'assurances sociales, d'accidents du travail et d'allocation familiales, tarifs privilégiés à la SACEM, etc.)

- [Sur le critère « à un groupe limité de voyageurs ... »](#)

Les familles qui inscrivent leurs enfants dans un Accueil Collectif de Mineurs, à caractère éducatif et à but non lucratif, sont adhérentes à nos organisations. A ce titre, elles acceptent communément les valeurs sociales, éducatives et solidaires qui y sont portées, soutiennent fréquemment nos projets favorisant les mixités et le « mieux vivre-ensemble » (bénévolat, volontariat...) et participent régulièrement, sous la responsabilité de l'organisateur, à la

construction du projet éducatif (art. L. 227-4, R. 227-23, R. 227-24 du Code de l'action sociale et des familles [CASF]) et du projet pédagogique (art. R. 227-25 du CASF).

En leur qualité d'adhérent, les familles font partie du projet.

Elles ne sont pas et ne peuvent pas être considérées comme de simples consommateurs qui consomment une prestation de voyage commandée via un tour-opérateur ou une agence de voyages s'adressant à des publics « cibles ».

La directive européenne, au regard du vocabulaire et des termes utilisés qui sont très éloignés de notre mission éducative, sociale et solidaire, est centrée sur le tourisme « classique », mettant en relation un « consommateur-voyageur de prestations » et un voyageur à but lucratif (tour-opérateur, société commerciale, agence de voyages...).

- [Sur le critère « à titre occasionnel »](#)

On peut raisonnablement considérer que le critère « à titre occasionnel » correspond aux périodes et temps visés par l'article L. 227-4 du Code de l'action sociale et des familles qui dispose que « *La protection des mineurs, dès leur inscription dans un établissement scolaire en application de [l'article L. 113-1 du code de l'éducation](#), qui bénéficient hors du domicile parental, à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs, d'un mode d'accueil collectif à caractère éducatif entrant dans une des catégories fixées par décret en Conseil d'Etat, est confiée au représentant de l'Etat dans le département. Ce décret définit, pour chaque catégorie d'accueil, la réglementation qui lui est applicable, et les conditions dans lesquelles un projet éducatif doit être établi. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables à l'accueil organisé par des établissements d'enseignement scolaire* ».

Les périodes visées par le présent article et limitées sur les vacances scolaires justifient et expliquent le caractère non permanent et donc occasionnel des colonies de vacances et des camps scouts. Nos associations interviennent sur un champ strictement défini dans le temps et non sur toute l'année, comme cela peut être le cas d'opérateurs et voyageurs commerciaux qui proposent à l'année des séjours à des publics « cibles », que ce soit sur le temps extra-scolaire ou le sur temps scolaire.

Compte tenu des périodes limitées permettant d'organiser des Accueils Collectifs de Mineurs, il est évident que les voyageurs du secteur marchand n'en voudraient pas dans la mesure où leurs modèles économiques ne tiendraient pas en raison du fait que ces centres seraient fermés trois quarts de l'année. Accueillir des adultes et/ou des familles n'impliquent pas en effet les mêmes conditions d'habitats, les mêmes niveaux de normes, la même organisation, ni les mêmes équipes...

A cet égard, nos associations, qui organisent des Accueils Collectifs de Mineurs à but non lucratif et à caractère éducatif, favorisant le départ d'enfants et de jeunes qui n'ont pas les moyens de partir, font appel à des équipes pédagogiques, qui ne sont pas des professionnels du tourisme. Ces équipes sont des personnes volontaires, non professionnels. Ce sont des animateurs, titulaires d'un BAFA et/ou d'un BAFD, qui interviennent de manière occasionnelle, en encadrant des enfants et des jeunes.

Les colos, les centres de loisirs et les camps scouts permettent donc à des volontaires (enseignants, jeunes, parents...) de participer, de manière occasionnelle et uniquement sur le temps des vacances scolaires, à l'encadrement de mineurs dans ces tiers-lieux très développés en France. Les colonies de vacances sont une particularité française.

### III. La prise en compte du droit communautaire par les Etats-Membres : des « portes de sorties possibles » pour l'Etat français

#### a) L'incertitude résultant des différents textes de transposition de la directive « TRAVEL » par les Etats-Membres

Nous avons pris attache auprès d'universitaires et de professeurs de droit officiant dans différents pays européens (Allemagne, Belgique, Grand-Duché du Luxembourg, Espagne, Portugal).

A lecture des textes de transposition, et si l'on regarde d'un peu plus près les débats tournant autour de la directive « Travel », on constate qu'il n'y a pas un seul pays qui a rencontré les mêmes difficultés quant à l'interprétation des notions, des catégories juridiques et des cas dérogatoires prévus. Et pour cause, chaque pays tient compte de ses spécificités, de ses acteurs intervenants sur le champ des vacances et des enjeux économiques s'y rattachant.

En résumé, sans reconnaître comme en droit portugais le rôle de l'économie sociale, le droit espagnol<sup>8</sup> avec son projet de loi du 3 novembre 2017 retient une notion d'organisateur au sens « lucratif » du terme avec l'emploi du terme « entreprise et ensemble d'entreprise. En droit espagnol, l'association comme en droit français s'oppose traditionnellement à l'entreprise qui tend à la réalisation de bénéfices. Il s'agit d'un facteur d'exclusion intéressant. La référence à la notion d'établissement et d'activité de service met bien en évidence la dimension de marché. Ce projet de loi a d'ailleurs reçu un avis très mesuré de l'autorité de la concurrence espagnole qui craint que la transposition éventuellement, moins contraignante dans d'autres pays de l'Union, soit un facteur d'affaiblissement du secteur touristique espagnol.

En Allemagne<sup>9</sup>, les discussions, sur la loi de transposition en date du 21 juillet 2017, étaient centrées notamment sur la responsabilité des agences voyages et tour-opérateurs. D'une manière générale, le droit allemand aborde l'organisateur comme une **agence de voyages et d'un tour-opérateur**. A contrario, le droit allemand ne se réfère pas aux voyages organisés à titre privé par des associations. Un important débat s'est développé sur la possibilité d'exclure les locations de maisons.

---

<sup>8</sup> Avant-projet de loi du 3 novembre 2017 - <https://www.msssi.gob.es/normativa/audiencia/docs/Alevviajescombinados.pdf> : « Artículo 151. Definiciones. 1. A los efectos de este libro se entenderá por : (...) g) «organizador»: un empresario que combina y vende u oferta viajes combinados directamente, a través de o junto con otro empresario, o el empresario que transmite los datos del viajero a otro empresario a efectos de lo indicado en el párrafo b) 2º v); i) «establecimiento»: el definido en el artículo 3.5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio (...) »

<sup>9</sup> Troisième loi sur la modification des règlements de voyage du 21 juillet 2017 - Journal officiel fédéral volume 2017 partie I n° 48 délivré à Bonn le 21 juillet 2017 ; 2402 DE/Drittes Gesetz Pauschalreisrichtlinie.html

La loi belge<sup>10</sup> du 21 novembre 2017 relative à la vente de voyages à forfait, de prestations de voyage liées et de services de voyage reprend exactement, mot pour mot, sans déplacer la moindre virgule, les termes de la directive « Travel », y compris donc concernant la dérogation relative au caractère occasionnel, non lucratif et pour un groupe limité de voyageurs, sans aucune autre interprétation.

Le droit portugais<sup>11</sup>, prévoit dans le décret-loi n°17/ 2018 du 8 mars, notamment dans le chapitre V (art. 37 et suivants) que les garanties des voyages s'appliquent aux agences de voyages. Pour l'application de la garantie financière, ces articles ne visent pas les « institutions portugaises qui œuvrent dans le secteur de l'économie sociale ». Or, le droit portugais marque bien cette différence entre un opérateur lucratif, telle une agence de voyages et un organisme qui œuvrent dans le secteur de l'économie sociale.

En droit portugais, il existe un fond de garantie des voyages de tourisme (FGVT) créée en vertu du [décret-loi n ° 61/2011](#) du 6 mai qui restera en vigueur. Ce FGVT est responsable du paiement des crédits des voyageurs résultant de l'inexécution des services contractés auprès des agences de voyages et de tourisme. La gestion de la FGVT relève de la responsabilité de l'Etat, représenté par Turismo de Portugal, IP, avec le soutien non rémunéré d'un conseil général qui comprend des représentants des agences de voyages et des voyageurs, dans des conditions à réglementer par un décret du membre du Gouvernement responsable du tourisme.

Dans le droit luxembourgeois<sup>12</sup>, il est intéressant de noter que l'article L. 225-15 du Code de la consommation, transposant l'article 17 de la directive sur la protection contre l'insolvabilité, prévoit que « l'agent de voyage est obligé de fournir au voyageur une garantie pour le remboursement de tous les paiements effectués par les voyageurs ou en leur nom et, dans la mesure où un forfait comprend le transport des passagers, pour le rapatriement des voyageurs. » (...) « Finalement la directive permet d'exiger des détaillants qu'ils souscrivent également une protection contre l'insolvabilité. (...) Or, le maintien de cette exigence n'est pas jugé opportun (...) Rien, n'empêche toutefois les détaillants concernés à proposer de telles protections complémentaires ».

En d'autres termes, les autorités luxembourgeoises s'accordent une marge de manœuvre en octroyant aux détaillants (qui pourrait être l'équivalent des petites et moyennes structures associatives en droit français), le droit de ne pas souscrire à une telle protection contre l'insolvabilité.

Plus largement sur le champ dérogatoire des dispositions de la directive, le droit luxembourgeois précise, que la dérogation pourrait concerner les voyages organisés par des associations sans but lucratif. Les forfaits ou prestations de voyage liées proposés ou facilités à titre occasionnel et dans un but non lucratif et uniquement pour un groupe limité de voyageurs sont désormais exclus. Les autorités luxembourgeoises citent à titre d'exemple, des

---

<sup>10</sup> Loi du 21 novembre 2017 relative à la vente de voyages à forfait, de prestations de voyage liées et de services de voyage - [http://www.etaamb.be/fr/loi-du-21-novembre-2017\\_n2017014061.html](http://www.etaamb.be/fr/loi-du-21-novembre-2017_n2017014061.html)

<sup>11</sup> Publicação: Diário da República n.º 48/2018, Série I de 2018-03-08 Decreto-Lei n.º 17/2018

<sup>12</sup> Projet de loi relatif aux voyages à forfait et aux prestations de voyages liées et portant modification: 1. du Code de la consommation; 2. de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales : [www.cc.lu/uploads/tx\\_userccavis/4847\\_PL\\_Voyages\\_a\\_forfait\\_PL\\_4847SMI.pdf](http://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4847_PL_Voyages_a_forfait_PL_4847SMI.pdf)

clubs ou amicales qui sont autorisés à organiser des voyages, s'ils ne font pas de bénéfice sur l'organisation du voyage, si le voyage est seulement proposé à leurs membres, à l'exclusion du grand public, et que l'organisation du voyage n'est pas une activité régulière (par an au maximum 10).

Compte tenu du « petit » territoire que constitue le Grand-Duché du Luxembourg avec ses 2.586 km<sup>2</sup>, il n'existe pas à proprement parler, hormis le scoutisme, de colos tels qu'ils existent en France avec ses 643.800 km<sup>2</sup>, soit 250 fois plus petits que notre territoire. De fait, au Luxembourg il est proposé dans des centres des stages payants ou non organisés sur la journée, sans nuitée. Ce qui permet de mieux comprendre la position des autorités luxembourgeoises quant à son interprétation portant sur l'application de la dérogation prévue à l'article 2 – b) précité de la directive « Travel ».

Au final, il est très difficile de tirer des conclusions certaines et définitives, quant au champ d'application de la directive, à ses cas dérogatoires et à l'application ou non de la garantie financière...

**Si les objectifs de la directive sont de transposition maximale, il n'en demeure pas moins, qu'elle laisse à l'Etat français une certaine latitude afin de tenir compte de la spécificité de nos organisations et de la diversité des acteurs intervenant sur le champ des vacances. Sinon, la Commission européenne aurait opté pour l'adoption d'un règlement communautaire - comme elle a pu le faire dans le cadre de la protection des données personnelles avec le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données).**

Les associations, organisant des Accueils Collectifs de Mineurs à but non lucratif et à caractère éducatif, doivent continuer à bénéficier de la dérogation à l'obligation de dépôt de garantie financière.

**b) Le secteur Jeunesse et Education populaire (JEP) doit être requalifié en Service d'Intérêt Economique Général (SIEG)**

En droit communautaire, il est admis qu'une association puisse, au moins partiellement, déroger au droit de la concurrence (même en cas d'impact sur l'économie), à condition qu'elle ait un caractère d'intérêt général<sup>13</sup>. Par conséquent l'Etat peut financer par tous moyens, ce qu'il estime comme des services économiques d'intérêt général (SIEG). La commission européenne reconnaît à travers ses communications<sup>14</sup> une place importante à ce qu'elle appelle les services sociaux d'intérêt général.

L'article 106 paragraphe 2 du TFUE<sup>18</sup> exempte les SIEG d'appliquer le droit de la concurrence si cela fait échec à l'accomplissement de leur mission. La jurisprudence définit les SIEG comme « toute activité d'intérêt général exercée par une entité publique ou privée à qui l'exercice d'une telle activité a été confié par un acte de puissance publique »<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Art. 106 du TFUE

<sup>14</sup> Voir communication « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : les services sociaux d'intérêt général dans l'UE » du 26 avril 2006. 177 final et « Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen » du même jour

<sup>15</sup> CJCE, 21 mars 1974, « BRT c/ SABAM » (Aff. 127/73)

La France s'est positionnée en faveur de cette règle sur le secteur de la culture. Au regard de la mission d'intérêt général que nous exerçons, il semblerait opportun que les secteurs de la Jeunesse, de l'Education populaire et de la Culture puisse bénéficier des mêmes exemptions et sortir du champ de la concurrence. Historiquement, ces secteurs vivent grâce à un fort engagement d'associations. Dans le cadre de l'ordonnance, transposant la directive « Travel », il serait opportun que le Gouvernement français puisse se positionner sur cette question.

A cet égard, nous constatons que l'exemple du modèle allemand est régulièrement mis en avant. Il faut rappeler que l'Allemagne avait décidé de sortir du champ de la concurrence le secteur de la petite enfance contrairement à la France dans les transpositions précédentes.

Il est difficilement imaginable, que les associations œuvrant dans les secteurs de la Jeunesse, de l'Education populaire puissent relever d'un cadre commercial et d'une soumission aux dispositions du Code du tourisme, dont la principale conséquence néfaste est la suppression de la dérogation à l'obligation de dépôt d'une garantie financière. D'autant plus, que le Code de l'action sociale et des familles offre aux familles, dont les enfants sont inscrits en Accueil Collectif de Mineurs, un cadre juridique très protecteur.

**IV. Le cadre juridique existant prévu par Code de l'action sociale et des familles et les obligations imposées aux organisateurs répondent aux objectifs de la directive « Travel »**

**a) Code de l'action sociale et des familles : les contrôles de l'Etat des Accueils Collectifs de Mineurs au titre de la qualité éducative, de la protection des mineurs et des mesures d'urgence prises par le préfet pour l'organisation du rapatriement**

Les organismes et associations organisant des Accueils Collectifs de Mineurs, à but non lucratif et à caractère éducatif, au titre de l'article L. 227-4 du Code de l'action sociale et des familles (CASF), ont toujours bénéficié d'une dérogation, à l'obligation de dépôt d'une garantie financière.

Cette dérogation ne saurait être considérée comme un privilège qui serait accordée à nos organisations. Bien au contraire, cette dérogation correspond à une certaine logique dans la mesure où nos organisations, exerçant une mission d'intérêt général, interviennent sur un champ où n'interviennent les sociétés du secteur marchand.

Cette dérogation tient aussi au fait qu'il existe déjà un cadre protecteur pour les familles, dont les enfants sont inscrits en Accueils Collectifs de Mineurs, prévue par les dispositions du Code de l'action sociale et des familles. La protection des mineurs constitue l'une des prérogatives régaliennes du ministère chargé de la jeunesse, qui est aujourd'hui le ministère de l'Education nationale : « Tout mineur accueilli hors du domicile de ses parents jusqu'au quatrième degré ou de son tuteur est placé sous la protection des autorités publiques » (CASF, art. L. 227-1).

Cette protection concerne la sécurité physique et morale des mineurs, mais aussi la qualité éducative des accueils. Le cadre législatif est fixé par les articles L. 227-1 à L. 227-12 du CASF.

Plus précisément, l'article L.227-4 du CASF prévoit que : « **La protection des mineurs**, dès leur inscription dans un établissement scolaire en application de l'article L. 113-1 du code de l'éducation, qui bénéficient hors du domicile parental, à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs, d'un mode d'accueil collectif à caractère éducatif (...), **est confiée au représentant de l'Etat dans le département.** »

L'article L. 227-5 du CASF dispose que le préfet peut s'opposer à l'organisation d'un Accueil Collectif de Mineurs mentionné à l'article L 227-4, lorsque les conditions dans lesquelles elle est envisagée présentent des risques pour la santé et la sécurité physique ou morale des mineurs et notamment lorsque les exigences prévues au contenu de la déclaration préalable, aux normes d'hygiène et de sécurité auxquelles doit satisfaire l'accueil, aux exigences liées à la qualification des personnes assurant l'encadrement des mineurs, aux conditions particulières d'encadrement et de pratique des activités physiques ainsi qu'aux modalités de souscription aux contrats d'assurance obligatoire.

Sur le fondement de ces articles, les risques physiques et moraux liés à l'accueil des mineurs font donc déjà l'objet de contrôles de la part des services de l'Etat (les directions départementales de la cohésion sociale/et de la protection des populations DDCS/PP).

Les DDCS/PP mettent en œuvre dans le département les politiques visant à développer et à contrôler la qualité éducative des ACM. Ces évaluations de la qualité éducative de l'accueil portent notamment sur :

- la bonne adéquation entre le projet éducatif, le projet pédagogique et les activités réellement proposées aux mineurs ;
- la relation avec les familles ou les représentants légaux des mineurs (communication des projets avec notamment des informations sur les activités proposées et les conditions de leur pratique) ;
- l'adaptation, le cas échéant, des locaux d'hébergement ou du site d'accueil.

**De même, s'agissant du rapatriement éventuel de mineurs en cas de difficultés lors d'un séjour**, l'article L. 227-11 du CASF précise que le préfet de département prend avec la personne responsable de l'accueil, les mesures nécessaires en vue de pourvoir au retour des mineurs dans leur famille.

A cet égard, la DJEPVA affirme elle-même qu'elle n'a pas connaissance d'une situation récente sur le territoire national où cette disposition sur le rapatriement de mineurs aurait trouvé à s'appliquer sans que l'organisateur n'y participe lui-même activement.

**L'Etat apporte donc déjà, dans le cadre de la réglementation ACM, une protection aux familles dont les enfants sont inscrits en ACM et une garantie de la qualité des activités et prestations proposées. C'est une position confirmée par la DJEPVA.**

#### b) L'obligation légale pour l'organisateur de contracter une assurance

En plus, des dispositions législatives et réglementaires du CASF, la loi rend obligatoire l'assurance, sous peine de sanctions pénales (peine d'emprisonnement et amendes), pour tout organisateur d'Accueil Collectif de Mineurs.

L'article L. 227-5 du CASF prévoit que « *Les personnes organisant l'accueil des mineurs mentionné à l'article L. 227-4, ainsi que celles exploitant les locaux où cet accueil se déroule, sont tenues de souscrire un contrat d'assurance garantissant les conséquences pécuniaires de leur responsabilité civile, ainsi que de celle de leurs préposés et des participants aux activités qu'elles proposent (...)* ».

Dans les modalités contractuelles de cette assurance obligatoire, est toujours prise en compte l'assistance de l'organisateur en cas de difficultés rencontrées lors d'un séjour, comprenant une assurance médicale, un service téléphonique d'assistance et une assistance rapatriement.

A titre d'exemple, pour les séjours à la montagne, il existe la garantie « neige et montagne » incluant un remboursement des sommes engagées en cas de frais de recherche et de secours, une prise en charge des frais de transport ou encore une couverture des frais médicaux...

Sur l'assistance rapatriement, comme son nom l'indique, permet le retour de l'enfant après un accident ou un grave problème de santé survenu pendant un séjour. L'accompagnement de la famille proche (conjoint et enfants), voire même éventuellement la visite préalable d'un tiers, sont souvent prévus.

Souvent, dans les contrats d'assurance, il est prévu l'option « modification ou annulation voyages », avec un remboursement des sommes que les familles ont engagées. Cette garantie s'applique aussi si les autorités administratives, au nom de la sécurité des personnes, prononcent une interdiction de voyager sur le territoire français.

**En définitive, il est manifeste et clair que les dispositions législatives, réglementaires, contractuelles ou conventionnelles prévoient des règles maximales de protection des familles, dont les enfants sont inscrits en Accueils Collectifs de Mineurs. Elles répondent, à ce titre, aux objectifs de la directive « Travel ».**

- 
- **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) n° 2006/2004 et la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 90/314/CEE du Conseil**  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2015:326:FULL&from=FR>
  - **Ordonnance n° 2017-1717 du 20 décembre 2017 portant transposition 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** (JORF n°0297 du 21 décembre 2017, texte n° 34)  
<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2017/12/20/ECOI1727619R/jo/texte>
  - **Décret n° 2017-1871 du 29 décembre 2017 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2017-1717 du 20 décembre 2017 portant transposition 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** (JORF n°0305 du 31 décembre 2017, texte n° 100)  
<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/12/29/ECOI1727623D/jo/texte>
  - **Arrêté du 1<sup>er</sup> mars 2018 fixant le modèle de formulaire d'information pour la vente de voyages et de séjours** (JORF n°0055 du 7 mars 2018, texte n° 29)  
<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2018/3/1/ECOI1801883A/jo/texte>