CONSEIL D'ETAT · RAAD VAN STATE
LEGISLATION · WETGEVING
L
- 10-9-08-1985
Transmis à M. coordinateur.
Overgemaakt aan de H.

BV.

L. 16.596/9.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 20 février 1985, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "déterminant les mesures de sécurité contre l'incendie auxquelles doivent satisfaire les établissements hôteliers existants", a donné le 12 juin 1985 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, de 20e februari 1985 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling van de voorschriften inzake beveiliging tegen brand waaraan de bestaande hotelinrichtingen moeten voldoen", heeft de 12e juni 1985 het volgend advies gegeven :

L'OBJET DU PROJET. LE FONDEMENT LEGAL INVOQUE.

Le projet a pour objet de déterminer les mesures de sécurité contre l'incendie qui doivent être prises pour les établissements hôteliers existants.

Le préambule indique comme fondements légaux du projet, l'article 4 de la loi du 19 février 1963 portant statut d'établissements hôteliers et l'article 3, § 2, de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions et à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances.

L'article 4 de la loi du 19 février 1963 - plus précisément le paragraphe ler, 1°, de cet article -, habilite le Roi à déterminer les conditions d'ouverture et d'exploitation auxquelles doit satisfaire un établissement hôtelier, notamment "en ce qui concerne ... la sécurité". Aux termes du paragraphe 2 du même article, "les dispositions prises pour l'application du § ler sont soumises à l'avis d'un comité technique de l'hôtellerie créé par le Roi".

La loi du 30 juillet 1979 a complété dans le domaine de la prévention de l'incendie, la compétence de l'autorité communale (1), par une compétence attribuée à l'autorité nationale. En son chapitre ler, elle contient

.../...

---

(1) Décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, Titre XI, article 3, 5°.

diverses mesures relatives à la matière. Plusieurs dispositions confèrent des pouvoirs réglementaires au Roi.

Ainsi aux termes de l'article 2, § 1er, le Roi peut rendre "les dispositions (du chapitre 1er de la loi) applicables à tous les établissements qui sont habituellement accessibles au public, même lorsque le public n'y est admis que sous certaines conditions, et qui ne sont pas soumis à des règles particulières en ce qui concerne la prévention des incendies et des explosions". Aux termes de l'article 2, § 2, le Roi détermine, "par arrêtés délibérés en conseil des ministres", les catégories d'établissements auxquelles il rend applicables les dispositions du ... chapitre (1er) ...".

L'article 3, § 1er, habilite le Roi à arrêter, "sur la proposition du Ministre de l'Intérieur, les mesures de sécurité à prendre pour chaque catégorie d'établissements".

L'article 3, § 2, dispose comme suit :

> "Après avoir pris l'avis du Conseil supérieur de la sécurité contre l'incendie et l'explosion institué par l'article 6, § 1er, le Ministre de l'Intérieur assure l'harmonisation de toutes les dispositions réglementaires relatives à la prévention des incendies et des explosions. A cette fin, les ministres compétents lui soumettent pour accord les projets d'arrêtés en la matière".

La détermination, pour un établissement hôtelier, de normes de sécurité contre l'incendie est un des éléments du statut de cet établissement. Il y a évidemment certains liens entre le statut d'un tel établissement et la matière du tourisme, qui est placée, à titre de matière culturelle, parmi les attributions de la Communauté, par l'article 4, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (1). Il est donc nécessaire de vérifier si cette loi

.../...

---

(1) Déjà placée par l'article 2, 10° de la loi du 21 juillet 1971 parmi les attributions des Communautés culturelles

a laissé inchangée, dans la matière réglée par le projet, la portée de l'article 4 de la loi du 19 février 1963 et des articles 2 et 3 de la loi du 30 juillet 1979 et si ces dispositions continuent à habiliter une autorité nationale - à savoir le Roi - à prendre l'arrêté en projet.

EXAMEN DE LA COMPETENCE DE L'AUTORITE NATIONALE.

Section I. La portée de l'attribution aux Communautés, des matières culturelles.

A. L'article 59bis inséré le 24 décembre 1970 dans la Constitution.

I. Les travaux préparatoires de l'article 59bis de la Constitution.

A l'origine, il est envisagé d'énumérer dans la Constitution même les matières culturelles pour lesquelles la compétence est dévolue aux Communautés (1).

A propos de la mention de plusieurs des matières indiquées, des membres de la Commission de révision de la Constitution du Sénat soulignent que certaines institutions

.../...

---

(1) Rapport fait par M. VAN BOGAERT au nom de la Commission de révision de la Constitution. (Doc. parl. Sénat, sess. 1969-1970, n° 402, pages 18-30).

doivent rester communes, par exemple, en matière de recherche scientifique (1), des beaux-arts et des lettres (2), de protection du patrimoine culturel (3), de politique culturelle de la jeunesse (4).

Finalement, comme on le sait, dans le domaine dont il s'agit ici, il a été décidé de se borner à inscrire dans la Constitution une disposition portant que "Les conseils culturels, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret : 1° les matières culturelles", et à compléter cette disposition par une habilitation donnée au législateur pour qu'il arrête, par une loi adoptée à la majorité spéciale, la liste des matières culturelles (article 59bis, § 2, alinéa ler, 1°, et alinéa 2).

II. La loi du 21 juillet 1971 (5).

Comme le Conseil d'Etat a déjà été amené à le relever (6), lors de l'examen du projet de loi pourvoyant à l'exécution de l'article 59bis, § 2, de la Constitution, une distinction a été faite à propos de certaines matières

.../...

---

(1) Rapport cité, page 25.

(2) Rapport cité, pages 25-26.

(3) Rapport cité, pages 26-27.

(4) Rapport cité, page 28.

(5) Loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise.

(6) Avis du Conseil d'Etat sur une proposition de décret adaptant les droits réservés aux auteurs et compositeurs, à la démocratisation de l'accès aux activités culturelles (Cons. Comm. fr., sess. 1981-1982, n° 12/2, spécialement pages 3-4).

culturelles entre ce que certaines intervenants appellent les "aspects culturels" de la matière et les aspects non culturels de celle-ci. Selon eux, la compétence n'est transférée à la Communauté culturelle que pour les aspects culturels de la matière (1) (2)(3)(4).

.../...

---

(1) Déclaration faite par plusieurs membres de la Commission au début de la discussion de l'article 2 du projet, qui énumère les matières culturelles (Rapport fait par M. VAN BOGAERT au nom de la Commission de révision de la Constitution, doc. parl. Sénat, sess. 1970-1971, n° 497, page 12).

Déclarations faites à propos de la matière des beaux-arts (Doc. cité, page 3), ainsi qu'à propos d'autres matières encore (Doc. cité, pages 4 et 5).

(2) Déclaration de M. TINDEMANS, Ministre des Relations communautaires, à la séance publique du Sénat du 7 juillet 1971 (Ann. parl. Sénat, sess. 1970-1971, p. 2350).

Déclaration de M. HOUSIAUX à la séance du 8 juillet 1971, et réponse de M. de STEXHE à la même séance (Ann. parl. Sén., pages 2379 et 2381).

(3) Rapport fait par M. WIGNY au nom de la Commission de révision de la Constitution de la Chambre des Représentants (Doc. parl. Ch. sess. 1970-1971, n° 1053/4, pages 3 et 5).

Au cours de la discussion en commission, "un membre demande si les conseils culturels pourraient accorder certaines aides à des entreprises hôtelières situées dans des régions déprimées. Le Ministre estime que le problème est plus économique que culturel" (Rapport cité, page 9).

(4) Déclaration de M. WIGNY, s'exprimant en qualité de rapporteur, à la séance publique de la Chambre des Représentants du 16 juillet 1971 (Ann.parl. Ch., sess. 1970-1971, séance du 16 juillet 1971, page 7).

La distinction énoncée plus haut entre les aspects spécifiquement culturels et les autres aspects d'une matière culturelle est faite par M. TINDEMANS, Ministre des Relations communautaires,dans sa brochure de documentation sur "L'Autonomie culturelle" (1971) (1). Le Ministre reproduit des extraits des travaux parlementaires.

Sur le point dont il s'agit, M. MAST renvoie dans son "Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht" (2), à la brochure du Ministre TINDEMANS.

La même distinction est encore faite par plusieurs auteurs : M. P. WIGNY (3), M. P. de STEXHE (4), M. Ph. MAYSTADT (5) et Mme DE LOOZ-LAMERS (6).

B. Le projet de loi spéciale des Régions et des Communautés.

En prévision de la révision des dispositions constitutionnelles nécessaire aux réformes en projet, le Gouvernement

.../...

---

(1) Spécialement, pages 31-33.

(2) Story-Scientia, 5e éd. 1975, n° 190, page 183, note 2.

(3) La troisième révision de la Constitution, pp. 143-144, Bruxelles, Bruylant, 1970.

(4) La révision de la Constitution belge,1968-1971, n°s 91-101, Bruxelles, Bruylant, 1972.

(5) "Les communautés culturelles et les régions", p. 123, Ann. Dr. 1972.

(6) "Le conseil culturel", p. 293, Administration publique 1977-1978, T. 4.

dépose le 1er octobre 1979 sur le bureau du Sénat le projet de loi spéciale des Régions et des Communautés. Ce projet de loi place dans les attributions de la Région, l'"aide à l'industrie du tourisme" (article 29, § 2, 3°) (1). Par ailleurs, s'il complète par la mention de trois matières nouvelles, l'énumération contenue dans l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971, il n'apporte aucune modification en ce qui concerne la rubrique : "10° Les loisirs et le tourisme".

L'exposé des motifs ne donne aucun commentaire des attributions de compétence faites ainsi respectivement à la Région et à la Communauté.

A la Commission du Sénat, lors de la discussion de la disposition devenue l'article 29, § 1er, V, 4°, C, donnant compétence à la Région pour l'aide à l'industrie du tourisme, ce qui a surtout retenu l'attention, c'est le problème de la délimitation des compétences entre la Communauté et la Région. La Commission a cherché une réponse à cette question en se plaçant au point de vue de la répartition des crédits. Le Gouvernement a communiqué à la Commission une note à ce sujet (2).

C. La révision constitutionnelle du 17 juillet 1980.

En ce qui concerne l'article 59bis, § 2, la révision constitutionnelle du 17 juillet 1980 s'est bornée à remplacer la dénomination "conseils culturels" par celle de "conseils de communauté" et à modifier une référence.

.../...

---

(1) Doc. parl. Sénat, sess. extr. 1979, n° 261/1, page 96.
(2) Doc. parl. Sénat, sess. extr. 1979, n° 261/2, page 137.

D. La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

En son article 4, 10°, le projet de loi spéciale de réformes institutionnelles reprend dans l'énumération des matières culturelles visées à l'article 59bis, § 2, de la Constitution, "les loisirs et le tourisme", matières déjà indiquées à l'article 2, 10°, de la loi du 21 juillet 1971.

En son article 6, § 1er, V, 4°, c, le projet de loi spéciale de réformes institutionnelles place dans les attributions de la Région "l'aide à l'industrie du tourisme" (1) comme, le faisait déjà l'article 29, § 2, 3°, du projet de loi spéciale des Régions et des Communautés.

En matière de tourisme, l'exposé des motifs ne commente que l'attribution à la Région de la compétence relative à l'aide à l'industrie du tourisme. Il le fait en reproduisant la note déposée par le Gouvernement lors de la discussion du projet de loi spéciale des Régions et des Communautés et insérée dans le rapport de la Commission du Sénat (2).

.../...

---

(1) Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, page 67.

(2) Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, page 28,et reproduction de la note insérée dans le rapport de la Commission du Sénat sur le projet de loi spéciale des Régions et des Communautés (Doc. parl. Sénat, sess. extr. 1979, n° 261/2, page 137).

Lors de l'examen de l'article 4, 10°, du projet attribuant compétence à la Communauté pour "les loisirs et le tourisme", des amendements ont été déposés. Une discussion a eu lieu. Au cours de celle-ci, le Ministre de la Communauté française a fait des déclarations (1). Et, comme on le constatera, c'est la portée qu'il y a lieu de reconnaître à ces déclarations qui va devenir un élément déterminant de l'interprétation de la loi spéciale quant à l'étendue de la compétence transférée à la Communauté en matière de tourisme.

En effet, selon certains passages du rapport, le Ministre de la Communauté française admet la compétence de la Communauté pour fixer le statut des établissements hôteliers :

> "Le Ministre de la Communauté française déclare qu'il est impératif de lier ce qu'il est convenu d'appeler le tourisme avec l'ensemble des éléments qui forment une matière culturelle, à savoir la politique de loisirs, la politique d'éducation et la politique culturelle. Il y a une loi sur l'hôtellerie, qui peut devenir demain un décret : il est évident que la qualité de l'hôtellerie est un élément déterminant d'une politique touristique" (2).

Plus loin, le Ministre de la Communauté française émet cette observation à propos de la Région bruxelloise :

> " ... Il est vrai que si, dans l'état actuel des choses, soit la Communauté flamande soit la Communauté française prenait un décret en matière d'hôtellerie, ce serait la loi ancienne qui continuerait à s'appliquer provisoirement à Bruxelles" (3).

.../...

---

(1) Rapport fait par M. ANDRE et Mme PETRY au nom de la Commission de révision de la Constitution du Sénat (Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, pages 109-111).

(2) Rapport cité, page 110.

(3) Rapport cité, page 110.

En revanche, un amendement qui tend à ajouter au 10° de l'article, les mots "en ce compris la réglementation relative à l'hôtellerie et aux terrains de campement et de caravanes" et qui est justifié par la préoccupation d' "éviter des doubles emplois et des confusions avec les compétences attribuées aux Régions", est retiré après un échange de vues (1).

Ni la suite du rapport de la Commission du Sénat, ni le rapport de la Commission de la Chambre des Représentants n'apportent d'indication nouvelle sur le point de savoir si l'attribution à la Communauté de la compétence en matière de loisir et de tourisme implique celle du pouvoir de fixer le statut des établissements hôteliers (2).

.../...

---

(1) Rapport cité, page 111.

(2) A la suite de l'insertion dans la loi spéciale de réformes institutionnelles, d'un article 10 reconnaissant expressément des pouvoirs accessoires aux Conseils de Communauté et aux Conseils de Région, M. DELPEREE se demande si cette disposition n'a pas des répercussions sur leurs compétences propres et s'il se justifie encore de considérer que pour les matières culturelles, la compétence des Communautés se limite aux aspects culturels de ces matières (Droit constitutionnel, Tome I, Les données constitutionnelles, n° 229, spécialement page 403, note 39. Bruxelles, Larcier 1980).

Section II. La détermination de l'autorité compétente pour déterminer le statut des agences de voyages et le statut des établissements hôteliers.

A. Le statut des agences de voyage.

Le 2 avril 1981, le Conseil d'Etat a été saisi par le Secrétaire d'Etat à la Communauté flamande d'un projet de décret "houdende het statuut van de reisbureaus voor de Vlaamse Gemeenschap".

Il a donné son avis en chambres réunies le 9 décembre 1981 (1).

.../...

---

(1) Lorsque le 16 février 1983, l'Exécutif flamand a déposé le projet de décret "houdende het statuut van de reisbureaus", il a omis d'y joindre l'avis du Conseil d'Etat. (Vlaamse Raad, sess. 1982-1983, n° 192/1)

Le 20 avril 1983, le Président du Vlaamse Raad a demandé au Conseil d'Etat de, donner, dans un délai ne dépassant pas trois jours, son avis sur le projet.

Dans son avis du 28 avril 1983, le Conseil d'Etat a relevé que l'avis du Conseil d'Etat n'ayant pas été joint à l'exposé des motifs, le projet a été déposé sur le bureau du Vlaamse Raad, en méconnaissance de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées. Le Conseil d'Etat ajoute que son avis du 9 décembre 1981 ayant conclu à l'incompétence du Vlaamse Raad, le projet aurait dû, conformément à l'article 3, § 3, des dites lois coordonnées, être renvoyé au comité de concertation créé par l'article 31 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles (Vlaamse Raad, sess. 1982-1983, n° 192/3).

Le projet de décret "houdende het statuut van de reisbureaus" a été soumis au comité de concertation qui a donné son avis le 14 juin 1983 (Vlaamse Raad, sess. 1982-1983, n° 192/4).

L'avis émis le 9 décembre 1981 sur le projet de décret "houdende het statuut van de reisbureaus" a ultérieurement été publié en annexe au projet du décret "houdende het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven" (Vlaamse Raad, session 1983-1984, n° 223/1, pages 14-19).

L'avis du Conseil d'Etat est trop développé pour qu'il y ait lieu de l'analyser ici de manière complète. Il suffit d'en relever les éléments suivants.

Le Conseil d'Etat se réfère aux travaux préparatoires de la loi du 21 juillet 1971 et à ceux de la loi spéciale du 8 août 1980. Il cite notamment la déclaration faite par le Ministre de la Communauté française à la Commission du Sénat, déclaration qui a été reproduite plus haut. Mais, poursuit le Conseil d'Etat, la question qui se pose est de savoir si une telle déclaration ministérielle suffit pour commander d'interpréter un texte de loi dans un sens déterminé. Selon le texte de la loi spéciale, la matière des "loisirs et du tourisme" ne coïncide pas nécessairement avec la "politique du tourisme" puisque l'aide à l'industrie du tourisme est confiée à la Région.

Pour l'interprétation des termes "les loisirs et le tourisme", il y a une donnée ferme : comme il est indiqué dans le membre de phrase introductif de l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, cet article porte exécution de l'article 59bis, § 2, de la Constitution, aux termes duquel les Conseils de communauté règlent par décret les matières culturelles que détermine la loi. Du texte de la Constitution, il résulte que seules les matières qualifiées de culturelles ou susceptibles d'être qualifiées telles sont transférées aux Communautés. La loi spéciale du 8 août 1980, comme celle du 21 juillet 1971, se borne à une énumération de matières. Les documents parlementaires ne permettent pas d'en déterminer la teneur de manière sûre. Dans ce cas, la règle d'interprétation est que les termes de la loi doivent être compris selon leur sens usuel. Le Conseil d'Etat conclut que régler une activité économique ne peut, selon le sens usuel des termes, être inclus dans une matière culturelle et qu'en l'espèce, il n'y a pas d'indications suffisantes pour déclarer le Vlaamse Raad compétent. Les dispositions contenues dans le projet de décret sont affaire du législateur national.

Le projet de décret "houdende het statuut van de reisbureaus" a été soumis au Comité de concertation, qui a donné son avis le 14 juin 1983. (1)

Dans son avis, le Comité de concertation rappelle les conclusions et les principaux arguments du Conseil d'Etat. Le Comité de concertation estime que c'est surtout l'observation faite par le Conseil d'Etat, selon laquelle la notion de "loisirs et tourisme" n'est pas à identifier à la notion de "politique touristique", qui mérite un examen plus approfondi. Le Comité de concertation reproduit la déclaration du Ministre de la Communauté française faite, à la Commission du Sénat, lors de la discussion de l'article 4, 10°, du projet de loi spéciale de réformes institutionnelles. A la lumière de cette déclaration, il considère que le transfert de compétence à la Communauté a porté sur "la politique touristique en tant que matière culturelle"; il relève que le Ministre a indiqué à titre d'exemple, comme élément de cette politique, la loi sur l'hôtellerie. Cette dernière loi, comme la loi sur les agences de voyage, institue un système d'autorisation et règle donc, dans un certain sens, une activité économique, sans que cela empêche que son objet doive être classé parmi les "matières culturelles", comme relevant "des loisirs et du tourisme". Dans le domaine des agences de voyage, l'établissement d'une stricte distinction entre les dispositions de caractère économique et les dispositions de caractère culturel - à supposer qu'elle fût possible - provoquerait des difficultés insurmontables. Le Comité de concertation conclut que la compétence des Communautés en matière de "loisirs et tourisme" (article 4, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980) et des Régions en matière d'"aide à l'industrie du tourisme" (article 6, § 1er, VI, 4°, c, de la même loi) comprend l'ensemble de la politique culturelle touristique, notamment ses

.../...

---

(1) Vlaamse Raad 1982-1983, n° 192/4, pages 2-3.

aspects économiques, en ce compris le statut des agences de voyage, des entreprises d'hébergement et du camping. Le Comité de concertation fait toutefois une exception pour les conditions d'accès à la profession visées à l'article 6, § 1er, VI, 6° in fine, de la loi spéciale.

Le projet est devenu le décret du 21 mars 1985 "houdende het statuut van de reisbureaus", publié au Moniteur belge du 16 mai 1985.

B. Le statut des "entreprises d'hébergement".

Le 22 avril 1983, le Conseil d'Etat est saisi par le Ministre de la Culture, membre de l'Exécutif flamand, d'un projet de décret "houdende het statuut van de logiesvertrekkende bedrijven".

Dans son avis du 28 avril 1983, le Conseil d'Etat fait référence à l'avis L. 14.054/VR qu'il a donné le 9 décembre 1981 sur le projet de décret "houdende het statuut van de reisbureaus". Il constate qu'il y a un parallélisme entre les deux projets. Il conclut, pour des motifs identiques à ceux qu'il a exposés dans cet avis, que réglant une activité économique et non une matière culturelle, le projet de décret "houdende het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven" excède les limites de la compétence du Conseil flamand (1).

Le Conseil d'Etat relève toutefois qu'échappe au reproche indiqué la disposition énoncée à l'article 5, 6° du projet, aux termes de laquelle l'Exécutif flamand détermine les conditions d'octroi ou de refus des primes destinées à la modernisation ou à la construction d'établisse-

.../...

---

(1) Vlaamse Raad 1983-1984, n° 223/1, pages 12-13.

ments hôteliers (1).

Le projet a été soumis au Comité de concertation qui a donné son avis le 7 février 1984 (2).

Dans sa quasi-totalité, l'avis du Conseil de concertation sur le projet de décret "houdende het statuut van de logiesvertrekkende bedrijven" est identique, mot pour mot, à l'avis sur le projet de décret "houdende het statuut van de reisbureaus". Le Comité est d'avis que le projet de décret "houdende het statuut van de logiesvertrekkende bedrijven (Doc. Vlaamse Raad 223, 1983-1984 - nr. 1)" peut s'intégrer dans l'ensemble plus vaste de la politique touristique, à laquelle appartiennent notamment le statut des agences de voyage, celui du camping et celui des entreprises d'hébergement, sous réserve de ce qu'il ne soit pas porté atteinte au pouvoir des autorités nationales de déterminer les conditions d'accès à la profession.

Le projet devient le décret du Conseil flamand du 20 mars 1984 "houdende het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven", publié au Moniteur belge du 16 mai 1984. L'article 10 de ce décret abroge expressément la loi du 19 février 1963 portant statut d'établissement hôteliers en ce qui concerne la Communauté flamande.

.../...

---

(1) Sur ce point le Conseil d'Etat fait référence à l'avis donné sur le projet de décret organisant les gîtes ruraux, les gîtes à la ferme, les meublés du tourisme et les chambres d'hôte (Cons. Com. fr. 1980-1981, n° 94/1, page 3). Ce projet est devenu le décret du 16 juin 1981 publié au Moniteur belge du 11 juillet 1981.

(2) Vlaamse Raad, 1983-1984, n° 223/2.

Un avis publié au Moniteur belge du 16 avril 1985 signale que le Premier Ministre a introduit, le 12 février 1985, auprès de la Cour d'arbitrage un recours tendant à l'annulation partielle dudit décret du 20 mars 1984.

Section III. La détermination de l'autorité compétente pour imposer des mesures de sécurité contre l'incendie aux établissements hôteliers.

Même à supposer que la Communauté soit compétente pour déterminer - à l'exception des conditions d'accès à la profession qui seraient susceptibles d'en être dissociées - l'ensemble des éléments du statut des établissements hôteliers, les mesures de sécurité contre l'incendie à prescrire pour ces établissements constituent un élément particulier et restent de la compétence de l'autorité nationale.

En effet, la protection contre les incendies est une matière en soi. C'est ce que le Conseil d'Etat a déclaré dans son avis L. 15.492/9 du 7 juin 1983 sur une proposition de décret relatif à la sécurité contre l'incendie des logements déposée sur le bureau du Conseil régional wallon par MM. LAFOSSE et consorts (1). Le Conseil d'Etat s'y exprime comme suit :

> "La protection et la lutte contre les incendies et les explosions est une matière en soi. Elle n'entre pas dans celles qui ont été attribuées à la compétence des Régions. Elle ne saurait, en particulier, être considérée comme une partie de la matière du "logement". Il n'est même pas concevable que l'on puisse en distraire la lutte contre les incendies et les explosions se produisant dans

.../...

---

(1) Cons. Régional wallon, sess. 1983-1984, n° 60/1, annexe, page 3.

les logements, pour l'inclure ainsi, pour cette partie, dans la matière du logement. Tant la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile (spécialement les articles 9 et suivants) que la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances confirment l'unicité de la matière et le caractère arbitraire et irréaliste d'une conception qui attribuerait à des législateurs différents, d'une part, la lutte contre l'incendie et les explosions dans les logements et, d'autre part, la lutte contre ces mêmes catastrophes lorsqu'elles se produisent en d'autres lieux".

Pour les raisons exposées dans l'avis cité, admettre que la compétence qui appartiendrait à la Communauté de fixer, en l'ensemble de ses éléments, le statut des établissements hôteliers impliquerait celle de déterminer, pour ces établissements, les règles applicables en matière de protection contre l'incendie, ce serait admettre que la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a porté fondamentalement atteinte à l'économie de la loi du 30 juillet 1979, d'autant plus que l'article 3, § 2 de cette loi confie au Ministre de l'Intérieur une mission d'harmonisation des règlements relatifs à la matière.

Il y a lieu de considérer que ladite loi spéciale n'a pas modifié de la sorte la loi du 30 juillet 1979, puisque la"protection et la lutte contre les incendies" est une matière en soi et que cette matière n'a pas été transférée à la Communauté.

EXAMEN DU PROJET.

Les dispositions de la loi du 30 juillet 1979 et notamment celles qui habilitent le Roi à prendre des règlements en cette matière de la protection contre les incendies

sont restées en vigueur, sans avoir été modifiées par la loi spéciale. Le présent projet d'arrêté trouve donc un fondement dans les articles 2 et 3 de cette loi (1).

Par ailleurs, même à supposer, que - sauf en ce qui concerne les conditions d'accès à la profession qui seraient susceptibles d'en être dissociées -, la compétence de fixer le statut des établissements hôteliers en l'ensemble de ses éléments, appartient à la Communauté, le présent projet d'arrêté trouve également un fondement dans l'article 4, § 1er, 1°, de la loi du 19 février 1963 portant statut d'établissements hôteliers. Cette dernière loi est sans doute entièrement abrogée pour la Communauté flamande, sous réserve de l'arrêt que rendra la Cour d'arbitrage au sujet du recours en annulation partielle dont elle est saisie. La loi reste en vigueur pour la Région bilingue de Bruxelles-capitale (2). Pour la Communauté française, l'article 4, § 1er, 1°, de la loi n'a pas été modifié implicitement par la loi spéciale de réformes institutionnelles, du moins dans la mesure où cette disposition vise des conditions d'ouverture et d'exploitation d'établissements hôteliers qui sont relatives à la "sécurité" contre l'incendie : dans cette mesure la disposition est restée inchangée et continue à habiliter le Roi à imposer de telles conditions.

+

.../...

(1) Auxquels toutefois déroge implicitement pour la Communauté flamande, en ce qui concerne les établissements hôteliers, sous réserve de son annulation éventuelle par la Cour d'arbitrage, l'article 1er, 5, du décret du 20 mars 1984 du Vlaamse Raad "houdende het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven".

(2) A moins que des entreprises d'hébergement établies dans cette région ne doivent être considérées comme des "institutions" appartenant exclusivement à la Communauté flamande en raison de leurs activités, ce qui se conçoit malaisément.

La détermination des ministres qui doivent proposer et contresigner l'arrêté royal en projet est évidemment une simple question de répartition de compétences entre des autorités nationales.

Le Ministre de l'Intérieur est compétent en vertu du paragraphe 1er et du paragraphe 2 de l'article 3 de la loi du 30 juillet 1979.

Pour les raisons exposées ci-dessus, les mesures de sécurité contre l'incendie à imposer aux établissements hôteliers sont restées de la compétence de l'autorité nationale. Il est logique de considérer qu'aussi longtemps que le Roi n'a pas établi une nouvelle répartition des attributions ministérielles, le Ministre des Communications conserve dans ses attributions cette partie de la matière du "tourisme", qui, avant les réformes institutionnelles, lui avait été confiée dans son ensemble.

+

L'arrêté en projet a pour premier objet de rendre applicable aux établissements hôteliers les dispositions du chapitre Ier de la loi du 30 juillet 1979. Dès lors, conformément à l'article 2, § 2, de cette loi, le projet doit être soumis à la délibération du conseil des ministres.

Par ailleurs, aux termes de l'article 4, § 2, de la loi du 19 février 1963, le projet doit être soumis à l'avis du comité technique de l'hôtellerie.

Les deux formalités qui viennent d'être indiquées n'ayant pas été accomplies, le projet n'est pas en état d'être soumis à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation.

STREKKING VAN HET ONTWERP. AANGEVOERDE RECHTSGROND.

Het ontwerp strekt ertoe de voorschriften inzake brandbeveiliging te bepalen, die voor de bestaande hotelinrichtingen in acht moeten worden genomen.

De aanhef vermeldt als rechtsgrond van het ontwerp : artikel 4 van de wet van 19 februari 1963 houdende statuut van hotelinrichtingen en artikel 3, § 2, van de wet van 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen.

Artikel 4 van de wet van 19 februari 1963 - meer bepaald paragraaf 1, 1°, van dat artikel - machtigt de Koning om de openings- en exploitatievoorwaarden te bepalen waaraan een hotelinrichting moet voldoen, inzonderheid "uit een oogpunt van ... veiligheid". Luidens paragraaf 2 van hetzelfde artikel worden "de bepalingen vastgesteld ingevolge § 1 (...), voor advies voorgelegd aan een door de Koning opgericht technisch comité voor het hotelwezen".

De wet van 30 juli 1979 heeft, op het gebied van de brandvoorkoming, de bevoegdheid van de gemeentelijke overheid (1) aangevuld met een bevoegdheid die is opgedragen aan de nationale overheid. In het hoofdstuk I bevat zij verschillende maatregelen op dat gebied. Verscheidene bepalingen verlenen verordenende bevoegdheid aan de Koning.

.../...

---

(1) Decreet van 16-24 augustus 1790 betreffende de rechterlijke organisatie, Titel XI, artikel 3, 5°.

Zo kan de Koning, luidens artikel 2, § 1, "de bepalingen (van hoofdstuk I van de wet) toepasselijk (verklaren) op alle inrichtingen die gewoonlijk voor het publiek toegankelijk zijn, ook al wordt het publiek er slechts onder bepaalde voorwaarden toegelaten, en die niet onderworpen zijn aan bijzondere regelen inzake preventie van branden en ontploffingen". Luidens artikel 2, § 2, bepaalt de Koning "bij in Ministerraad overlegde besluiten, de categorieën van inrichtingen waarop Hij de bepalingen van ... hoofdstuk (I) toepasselijk verklaart ...".

Artikel 3, § 1, machtigt de Koning om "op de voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, de veiligheidsmaatregelen (vast te stellen) die voor elke categorie van inrichtingen moeten worden genomen".

Artikel 3, § 2, luidt als volgt :

> "Na het advies van de door artikel 6, § 1, ingestelde Hoge Raad voor beveiliging tegen brand en ontploffing te hebben ingewonnen, zorgt de Minister van Binnenlandse Zaken voor het in overeenstemming brengen van alle verordeningsbepalingen inzake preventie van branden en ontploffingen. Te dien einde leggen de bevoegde ministers hem de desbetreffende ontwerp-besluiten voor akkoord voor".

Het vaststellen van brandbeveiligingsnormen voor een hotelinrichting is één van de bestanddelen van het statuut van die inrichting. Het spreekt vanzelf dat het statuut van een zodanige inrichting mede te maken heeft met het toerisme, dat, als culturele aangelegenheid, door artikel 4, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in de bevoegdheid van de Gemeenschap is gelegd (1). Er moet dus worden nagegaan of die wet, in de

.../...

---

(1) Reeds door artikel 2, 10°, van de wet van 21 juli 1971 onder de bevoegdheid van de Nederlandse en de Franse Cultuurgemeenschap gebracht.

door het ontwerp geregelde aangelegenheid, de strekking van artikel 4 van de wet van 19 februari 1963 en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 30 juli 1979 ongewijzigd heeft gelaten en of die bepalingen een nationale overheid - namelijk de Koning - nog langer machtigen om het ontworpen besluit vast te stellen.

ONDERZOEK VAN DE BEVOEGDHEID VAN DE NATIONALE OVERHEID.

Afdeling I. De draagwijdte van de toewijzing van de culturele aangelegenheden aan de Gemeenschappen.

A. Artikel 59bis, dat op 24 december 1970 in de Grondwet is ingevoegd.

I. De parlementaire voorbereiding van artikel 59bis van de Grondwet.

Aanvankelijk wordt overwogen in de Grondwet zelf de culturele aangelegenheden op te sommen waarvoor de bevoegdheid wordt toegekend aan de Gemeenschappen (1).

In verband met de vermelding van verscheidene van de bedoelde aangelegenheden, beklemtonen sommige leden van de Senaatscommissie voor de herziening van de Grondwet dat bepaalde instellingen gemeenschappelijk moeten blijven, bij-

.../...

---

(1) Verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de heer VAN BOGAERT (Gedr. St. Senaat, zitt. 1969-1970, nr. 402, bladzijden 18-30).

voorbeeld, op het gebied van het wetenschappelijk onderzoek (1), van de kunsten en letteren (2), van de bescherming van het cultureel patrimonium (3), van het cultureel beleid van de jeugd (4).

Zoals men weet is er in dezen uiteindelijk beslist zich ertoe te bepalen in de Grondwet een als volgt luidende bepaling op te nemen : "De cultuurraden regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet : 1° de culturele aangelegenheden", en die bepaling aan te vullen met een aan de wetgever verleende machtiging om bij een met een bijzondere meerderheid aan te nemen wet, de lijst van de culturele aangelegenheden vast te stellen (artikel 59bis, § 2, eerste lid, 1°, en tweede lid).

II. De wet van 21 juli 1971 (5).

Zoals de Raad reeds heeft opgemerkt (6), is er tijdens de bespreking van het ontwerp van wet betreffende de uitvoering van artikel 59bis, § 2, van de Grondwet, in

.../...

---

(1) Aangehaald verslag, bladzijde 25.

(2) Aangehaald verslag, bladzijden 25-26.

(3) Aangehaald verslag, bladzijden 26-27.

(4) Aangehaald verslag, bladzijde 28.

(5) Wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap.

(6) Advies van de Raad van State over een voorstel van decreet "adaptant les droits réservés aux auteurs et compositeurs, à la démocratisation de l'accès aux activités culturelles"(Cons. Comm. fr., zitting 1981-1982, nr. 12/2, inzonderheid bladzijden 3-4).

verband met bepaalde culturele aangelegenheden een onderscheid gemaakt tussen wat sommige sprekers de "culturele aspecten" van de aangelegenheid noemen en de niet-culturele aspecten daarvan. Volgens hen wordt de bevoegdheid alleen voor de culturele aspecten van de aangelegenheid overgedragen aan de Cultuurgemeenschap (1)(2)(3)(4).

.../...

---

(1) Verklaring afgelegd door verscheidene leden van de Commissie bij het begin van de bespreking van artikel 2 van het ontwerp, dat de culturele aangelegenheden opsomt (Verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de heer VAN BOGAERT, Gedr. St. Senaat, zitting 1970-1971, nr. 497, bladzijde 12).

Verklaringen afgelegd in verband met de aangelegenheid van de kunsten (genoemd Stuk, bladzijde 3), alsook in verband met nog andere aangelegenheden (genoemd Stuk, bladzijden 4 en 5).

(2) Verklaring van de heer TINDEMANS, Minister van Communautaire Betrekkingen, tijdens de openbare vergadering van de Senaat van 7 juli 1971 (Hand. Senaat, zitting 1970-1971, blz. 2350).

Verklaring van de heer HOUSIAUX tijdens de vergadering van 8 juli 1971, en antwoord van de heer de STEXHE tijdens dezelfde vergadering (Hand. Senaat, bladzijden 2379 en 2381).

(3) Verslag namens de Commissie voor de Grondwetsherziening van de Kamer van Volksvertegenwoordigers uitgebracht door de heer WIGNY (Gedr. St. Kamer, zitting 1970-1971, nr. 1053/4, bladzijden 3 en 5).

Tijdens de bespreking in de Commissie "vraagt een lid of de cultuurraden een zekere steun zouden kunnen verlenen aan hotelbedrijven die gelegen zijn in streken die minder welvarend zijn. De Minister meent dat het probleem eerder van economische dan van culturele aard is" (genoemd Verslag, bladzijde 9).

(4) Verklaring van de heer WIGNY, in zijn hoedanigheid van verslaggever, tijdens de openbare vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 16 juli 1971 (Hand. Kamer, zitting 1970-1971, vergadering van 16 juli 1971, bladzijde 7).

Het hierboven ter sprake gebracht onderscheid tussen de specifiek culturele aspecten en de andere aspecten van een culturele aangelegenheid, wordt gemaakt door de heer TINDEMANS, Minister van Communautaire Betrekkingen, in zijn documentatiebrochure over "De culturele autonomie" (1971) (1). De Minister neemt daarin passussen uit de parlementaire voorbereiding over.

Wat dit punt betreft, verwijst A. MAST in zijn "Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht" (2) naar de brochure van Minister TINDEMANS.

Hetzelfde onderscheid wordt verder nog gemaakt door verscheidene auteurs : de heren P. WIGNY (3), P. de STEXHE (4), Ph. MAYSTADT (5) en Mevr. DE LOOZ-LAMERS (6).

B. Het ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet.

In het vooruitzicht op de voor de geplande hervormingen noodzakelijke herziening van de grondwettelijke bepalingen, dient de Regering op 1 oktober 1979 bij het bu-

.../...

---

(1) Inzonderheid de bladzijden 31-33.

(2) Story-Scientia, 5de uitg. 1975, nr. 190, bladzijde 183.

(3) "La troisième révision de la Constitution", blz.143-144, Brussel, Bruylant, 1970.

(4) "La révision de la Constitution belge, 1968-1971", nrs 91-101, Brussel, Bruylant, 1972.

(5) "Les communautés culturelles et les régions", blz. 123, Ann. Dr. 1972.

(6) "Le conseil culturel", blz. 293, Administration publique, 1977-1978, T. 4.

reau van de Senaat het ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet in . Dat wetsontwerp brengt de "hulp aan de toeristische nijverheid" onder de bevoegdheid van het Gewest (artikel 29, § 2, 3°) (1). Voorts vult het de opsomming die vervat is in artikel 2 van de wet van 21 juli 1971, weliswaar aan met de vermelding van drie nieuwe aangelegenheden, maar het brengt geen enkele wijziging in verband met de rubriek : "10° vrijetijdsbesteding en toerisme".

De memorie van toelichting verstrekt geen enkele commentaar op de aldus doorgevoerde toewijzingen van bevoegdheid onderscheidenlijk aan het Gewest en aan de Gemeenschap.

Bij de bespreking, in de Senaatscommissie, van de bepaling die artikel 29, § 1, V, 4°, C, geworden is en die het Gewest bevoegd maakt voor de hulp aan de toeristische nijverheid, heeft vooral het probleem van de afbakening van de bevoegdheden tussen de Gemeenschap en het Gewest de aandacht gaande gehouden. De Commissie heeft voor dat probleem een oplossing gezocht en heeft zich daarbij geplaatst op het standpunt van de verdeling van de kredieten. De Regering heeft daaromtrent een nota bezorgd aan de Commissie (2).

C. De grondwetsherziening van 17 juli 1980.

Wat artikel 59bis, § 2, betreft, heeft de grondwetsherziening van 17 juli 1980 zich ertoe bepaald de benaming "cultuurraden" te vervangen door de benaming "gemeenschapsraden" en een verwijzing aan te passen.

.../...

---

(1) Gedr. St. Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/1, blz. 96.

(2) Gedr. St. Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/2, blz. 137.

D. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming de instellingen.

Artikel 4, 10°, van het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen neemt in de opsomming van de culturele aangelengenheden, bedoeld in artikel 59bis, § 2, van de Grondwet, "de vrijetijdsbesteding en het toerisme" op, welke aangelegenheden reeds voorkwamen in artikel 2, 10°, van de wet van 21 juli 1971.

Artikel 6, § 1, 4°, c, van het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen brengt "de hulp aan de toeristische nijverheid" onder de bevoegdheid van het Gewest (1), zoals artikel 29, § 2, 3°, van het ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet reeds deed.

Wat het toerisme betreft, levert de memorie van toelichting alleen commentaar op de toekenning aan het Gewest van de bevoegdheid inzake de hulp aan de toeristische nijverheid. Zij neemt daarbij de nota over die de Regering had ingediend bij de bespreking van het ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet en die opgenomen is in het verslag van de Senaatscommissie (2).

.../...

---

(1) Gedr. St. Senaat, zitting 1979-1980, nr. 434/1, blz. 67.

(2) Gedr. St. Senaat, zitting 1979-1980, nr. 434/1, bladzijde 28, en overname van de nota opgenomen in het verslag van de Senaatscommissie over het ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet (Gedr. St. Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/2, blz. 137).

Bij de behandeling van artikel 4, 10°, van het ontwerp dat de Gemeenschap bevoegd maakt voor "de vrijetijdsbesteding en het toerisme", zijn amendementen ingediend. Er is een debat over gehouden. Tijdens dat debat heeft de Minister van de Franse Gemeenschap bepaalde verklaringen afgelegd (1). En, zoals men zal zien, zal de betekenis die aan die verklaringen behoort te worden gehecht, een doorslaggevende factor worden voor de interpretatie van de bijzondere wet, wat betreft de omvang van de bevoegdheid die inzake toerisme aan de Gemeenschap is overgedragen.

Volgens bepaalde passussen uit het verslag, neemt de Minister van de Franse Gemeenschap immers aan dat de Gemeenschap bevoegd is om het statuut van de hotelinrichtingen vast te stellen :

> "De Minister van de Franse Gemeenschap verklaart dat wat men gewoonlijk het toerisme noemt, moet worden gekoppeld aan de gezamenlijke elementen die een culturele aangelegenheid vormen, nl. het beleid inzake vrijetijdsbesteding, het opvoedingsbeleid, het cultureel beleid. Er bestaat een wet op het hotelwezen, die morgen een decreet kan worden; het is duidelijk dat de kwaliteit van het hotelwezen een bepalend bestanddeel is van het toeristisch beleid" (2).

Verderop formuleert de Minister van de Franse Gemeenschap de volgende opmerking in verband met het Brusselse Gewest :

> "... Het is in de huidige stand van zaken waar dat indien hetzij de Vlaamse Gemeenschap hetzij de Franse Gemeenschap een decreet inzake het hotelwezen zou aannemen, de oude wet voorlopig in Brussel zou van kracht blijven" (3).

.../...

---

(1) Verslag namens de Senaatscommissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de heer ANDRE en mevr. PETRY (Gedr. St. Senaat, zitting 1979-1980, nr. 434/2, blz. 109-111).

(2) Aangehaald verslag, blz. 110.

(3) Aangehaald verslag, blz. 110.

Een amendement dat ertoe strekt aan het 10° van het artikel de woorden "daaronder begrepen de reglementering betreffende het hotelwezen en de kampeer- en caravanterreinen" toe te voegen en dat wordt verantwoord door de zorg "overlapping en verwarring met de aan de gewesten toegekende bevoegdheden (...) te (...) voorkomen", wordt daarentegen, na een gedachtenwisseling, ingetrokken(1).

Noch in het verdere verslag van de Senaatscommissie, noch in het verslag van de Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers is enige nieuwe aanwijzing te vinden over de vraag of het opdragen van de bevoegdheid inzake vrijetijdsbesteding en toerisme aan de Gemeenschap mede de bevoegdheid inhoudt om het statuut van de hotelinrichtingen vast te stellen (2).

Afdeling II. Bepaling van de overheid die bevoegd is om het statuut van de reisbureaus en het statuut van de hotelinrichtingen vast te stellen.

A. Het statuut van de reisbureaus.

Op 2 april 1981 heeft de Staatssecretaris voor de Vlaamse Gemeenschap het advies van de Raad van State gevraagd over een ontwerp van decreet houdende het statuut van de reisbureaus voor de Vlaamse Gemeenschap.

.../...

---

(1) Aangehaald verslag, blz. 111.

(2) Naar aanleiding van de invoeging in de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, van een artikel 10 dat de Gemeenschaps- en de Gewestraden uitdrukkelijk bijkomende bevoegdheden toekent, vraagt de heer DELPEREE zich af of die bepaling geen terugslag heeft op de eigen bevoegdheden van die Raden en of het nog verantwoord is te stellen dat voor de culturele aangelegenheden de bevoegdheid van de Gemeenschappen beperkt is tot de culturele aspecten van die aangelegenheden ("Droit constitutionnel", deel I, "Les données constitutionnelles", nr. 229, inzonderheid blz. 403, noot 39, Brussel, Larcier, 1980).

De Raad heeft op 9 december 1981 advies uitgebracht in verenigde kamers (1).

Het advies van de Raad van State is te uitgebreid om hier volledig te worden ontleed. Er moge worden volstaan met de aandacht te vestigen op de volgende gegevens.

De Raad van State verwijst naar de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 juli 1971 en naar die van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Hij vermeldt meer bepaald de verklaring die de Minister van de Franse Gemeenschap in de Senaatscommissie afgelegd heeft en die hierboven is overgedrukt. Maar, zo zegt de Raad van State verder, vraag

.../...

---

(1) De Vlaamse Executieve heeft verzuimd, toen zij op 16 februari 1983 het ontwerp van decreet houdende het statuut van de reisbureaus indiende, er het advies van de Raad van State bij te voegen (Vlaamse Raad, zitting 1982-1983, nr. 192/1).

Op 20 april 1983 heeft de Voorzitter van de Vlaamse Raad de Raad van State verzocht hem binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over het ontwerp.

In zijn advies van 28 april 1983 heeft de Raad van State erop gewezen dat het ontwerp van decreet op onregelmatige wijze is ingediend bij de Vlaamse Raad, aangezien, in strijd met artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, het advies niet is gehecht aan de memorie van toelichting. De Raad van State betoogt verder dat aangezien hij in zijn advies van 9 december 1981 geconcludeerd heeft dat de Vlaamse Raad onbevoegd was, het ontwerp overeenkomstig artikel 3, § 3, van de genoemde gecoördineerde wetten doorgezonden had moeten worden naar het Overlegcomité ingesteld door artikel 31 van de gewone wet tot hervorming der instellingen van 9 augustus 1980 (Vlaamse Raad, zitting 1982-1983, nr. 192/3).

Het ontwerp van decreet houdende het statuut van de reisbureaus is voorgelegd aan het Overlegcomité, dat zijn advies heeft gegeven op 14 juni 1983 (Vlaamse Raad, zitting 1982-1983, nr. 192/4).

Het op 9 december 1981 uitgebrachte advies over het ontwerp van decreet houdende het statuut van de reisbureaus, is naderhand bekendgemaakt als bijlage bij het ontwerp van decreet houdende het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven (Vlaamse Raad, zitting 1983-1984, nr. 223/1, bladzijden 14-19).

is of een zodanige ministeriële verklaring volstaat om een wettekst in een bepaalde zin te doen lezen. Volgens de tekst van de bijzondere wet valt de aangelegenheid van "de vrijetijdsbesteding en het toerisme" niet noodzakelijk samen met "het toeristisch beleid", aangezien de hulp aan de toeristische nijverheid zaak is van het Gewest.

Voor de uitlegging van de termen "vrijetijdsbesteding en toerisme" is er één vast gegeven voorhanden : zoals in de inleidende zin van artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is vermeld, is dat artikel de uitvoering van artikel 59bis, § 2, van de Grondwet, naar luid waarvan de Gemeenschapsraden de culturele aangelegenheden, die de wet aanwijst, bij decreet regelen. Uit de tekst van de Grondwet volgt dat alleen als culturele aangelegenheden gekwalificeerde of kwalificeerbare materies voor overdracht naar de Gemeenschappen toe in aanmerking komen. In navolging van de wet van 21 juli 1971 beperkt de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zich tot een opsomming van de aangelegenheden. De parlementaire stukken bevatten evenmin een sluitende beschrijving. Regel van interpretatie is in dat geval dat de termen in hun gewone betekenis dienen te worden gelezen. De Raad van State besluit dat het regelen van een economische bedrijvigheid niet kan worden ingepast in de gewone betekenis van culturele aangelegenheid en dat er in dat geval onvoldoende aanwijzing is om de Vlaamse Raad bevoegd te verklaren. De in het ontwerp van decreet vervatte bepalingen blijven zaak van de nationale wetgever.

Het ontwerp van decreet houdende het statuut van de reisbureaus is voorgelegd aan het Overlegcomité, dat op 14 juni 1983 zijn advies heeft gegeven (1).

In zijn advies herinnert het Overlegcomité aan de conclusies en aan de voornaamste argumenten van de Raad van State. Het Overlegcomité is de mening toege-

.../...

---

(1) Vlaamse Raad, 1982-1983, nr. 192/4, blz. 2-3.

daan dat vooral de bemerking van de Raad van State dat "vrijetijdsbesteding en toerisme" niet gelijk te schakelen is met het begrip "toeristisch beleid", nader onderzoek verdient. Het Overlegcomité neemt de verklaring over die de Minister van de Franse Gemeenschap in de Commissie van de Senaat heeft afgelegd tijdens de bespreking van artikel 4, 10°, van het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen. Afgaande op die verklaring spreekt het de mening uit dat de overdracht van bevoegdheid naar de Gemeenschap toe betrekking had op "het toeristisch beleid als culturele aangelegenheid"; het wijst erop dat de Minister, bij wijze van voorbeeld, de wet op het hotelwezen een onderdeel van dat beleid heeft genoemd. Net zoals de wet op de reisbureaus, voorziet deze laatste wet in een vergunningssysteem en regelt zij dus in zekere zin een economische bedrijvigheid, zonder dat dit een beletsel vormt om als vallend onder "vrijetijdsbesteding en toerisme", gerangschikt onder de rubriek "culturele aangelegenheid", gerekend te worden. Op het gebied van de reisbureaus zou het doorvoeren van een strikt onderscheid tussen de economische bepalingen en de culturele bepalingen - voor zover mogelijk - op onoverkomelijke bezwaren stuiten. Het Overlegcomité concludeert dat de bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake "de vrijetijdsbesteding en het toerisme" (artikel 4, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en van de Gewesten inzake "de hulp aan de toeristische nijverheid" (artikel 6, § 1, VI, 4°, c, van dezelfde wet) het geheel van het toeristisch cultureel beleid omvat, inzonderheid de economische aspecten ervan, met inbegrip van het statuut van de reisbureaus, de logiesverstrekkende bedrijven en het kampeerwezen. Het Overlegcomité maakt evenwel een uitzondering voor de vestigingsvoorwaarden, bedoeld in artikel 6, § 1, VI, 6° in fine, van de bijzondere wet.

Het ontwerp is het decreet van 21 maart 1985 houdende het statuut van de reisbureaus geworden, dat bekendgemaakt is in het Belgisch Staatsblad van 16 mei 1985.

.../...

B. Het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven.

Op 22 april 1983 heeft de Minister van Cultuur, lid van de Vlaamse Executieve, de Raad van State verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van decreet houdende het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven.

In zijn advies van 28 april 1983 verwijst de Raad van State naar advies L. 14.054/VR van 9 december 1981 over het ontwerp van decreet houdende het statuut van de reisbureaus. Hij stelt vast dat er een parallellisme bestaat tussen de twee ontwerpen. Om dezelfde redenen als die welke hij in dat advies te kennen gegeven heeft, concludeert hij dat het ontwerp van decreet houdende het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven buiten de bevoegdheid van de Vlaamse Raad ligt, aangezien het een economische bedrijvigheid regelt en niet een culturele aangelegenheid (1).

De Raad van State merkt evenwel op dat dit verwijt niet de in artikel 5, 6°, van het ontwerp geformuleerde bepaling kan treffen, luidens welke de Vlaamse Executieve de voorwaarden vaststelt tot toekenning of weigering van premies voor het moderniseren en het bouwen van logiesverstrekkende bedrijven (2).

Het ontwerp is voorgelegd aan het Overlegcomité, dat op 7 februari 1984 zijn advies heeft gegeven (3).

.../...

---

(1) Vlaamse Raad, 1983-1984, nr. 223/1, blz. 12-13.

(2) In dat opzicht verwijst de Raad van State naar het advies over het ontwerp van decreet (Cons. Com. fr. 1980-1981, nr. 94/1, blz. 3) waaruit het decreet van 16 juni 1981 "tot instelling van landelijke verblijven, verblijven op de boerderij, gemeubileerde vakantiewoningen en gastkamers" (Belgisch Staatsblad van 11 juli 1981) is gegroeid.

(3) Vlaamse Raad, 1983-1984, nr. 223/2.

Het advies van het Overlegcomité over het ontwerp van decreet houdende het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven is nagenoeg woordelijk hetzelfde als het advies over het ontwerp van decreet houdende het statuut van de reisbureaus. Het Comité is van oordeel dat het ontwerp van decreet houdende het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven (Doc. Vlaamse Raad, 1983-1984, nr.223/1) zich laat inpassen in het grotere geheel van het beleid inzake toerisme, waartoe onder meer het statuut van de reisbureaus, het kampeerwezen en de logiesverstrekkende bedrijven behoren, op voorwaarde dat niet geraakt wordt aan de bevoegdheid van de nationale overheden om de vestigingsvoorwaarden te bepalen.

Het ontwerp wordt het decreet van de Vlaamse Raad van 20 maart 1984 houdende het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven (Belgisch Staatsblad van 16 mei 1984). Artikel 10 van dat decreet heft de wet van 19 februari 1963 houdende statuut van hotelinrichtingen, uitdrukkelijk op wat de Vlaamse Gemeenschap betreft.

Een bericht, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 16 april 1985 geeft te kennen dat de Eerste Minister op 12 februari 1985 bij het Arbitragehof beroep heeft ingesteld tot gedeeltelijke vernietiging van genoemd decreet van 20 maart 1984.

Afdeling III. Bepaling van de overheid die bevoegd is om voorschriften op te leggen inzake brandbeveiliging in hotelinrichtingen.

Gesteld zelfs dat de Gemeenschap bevoegd zou zijn om alle onderdelen van het statuut van de hotelinrichtingen te bepalen - met uitzondering van de vestigingsvoorwaarden die daarvan losgemaakt zouden kunnen worden -,

dan nog vormen de voorschriften inzake brandbeveiliging een bijzonder gegeven en blijven zij behoren tot de bevoegdheid van de nationale overheid.

De bescherming tegen brandgevaar is immers een op zichzelf staande materie. Dat heeft de Raad van State verklaard in zijn advies L. 15.492/9 van 7 juni 1983 over een voorstel van decreet "relatif à la sécurité contre l'incendie des logements", dat bij de Waalse Gewestraad is ingediend door de heren LAFOSSE c.s. (1). De Raad van State zegt daarin het volgende :

> "La protection et la lutte contre les incendies et les explosions est une matière en soi. Elle n'entre pas dans celles qui ont été attribuées à la compétence des Régions. Elle ne saurait, en particulier, être considérée comme une partie de la matière du "logement". Il n'est même pas concevable que l'on puisse en distraire la lutte contre les incendies et les explosions se produisant dans les logements, pour l'inclure ainsi, pour cette partie, dans la matière du logement. Tant la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile (spécialement les articles 9 et suivants) que la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances confirment l'unicité de la matière et le caractère arbitraire et irréaliste d'une conception qui attribuerait à des législateurs différents, d'une part, la lutte contre l'incendie et les explosions dans les logements et, d'autre part, la lutte contre ces mêmes catastrophes lorsqu'elles se produisent en d'autres lieux".

Aannemen dat de eventuele bevoegdheid van de Gemeenschap om het statuut van de hotelinrichtingen in al zijn onderdelen te bepalen mede de bevoegdheid zou inhouden om voor die inrichtingen de regels vast te stellen die gelden inzake bescherming tegen brandgevaar, zou er, om de in het aangehaalde advies uiteengezette redenen, op neerkomen dat men aanneemt dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de economie van de wet

.../...

---

(1) Cons. Rég. wallon, zitting 1983-1984, nr 60/1, bijlage, blz. 3.

van 30 juli 1979 fundamenteel heeft aangetast, te meer daar artikel 3, § 2, van die wet de Minister van Binnenlandse Zaken de zorg opdraagt om de verordeningen met betrekking tot die aangelegenheid onderling in overeenstemming te brengen.

Er moet worden aangenomen dat de genoemde bijzondere wet de wet van 30 juli 1979 aldus niet heeft gewijzigd, aangezien de "brandvoorkoming en -bestrijding" een op zichzelf staande aangelegenheid is en die aangelegenheid niet naar de Gemeenschap is overgegaan.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP.

De bepalingen van de wet van 30 juli 1979, en inzonderheid die welke de Koning machtigen om verordeningen vast te stellen inzake bescherming tegen brandgevaar, zijn van kracht gebleven en zijn niet gewijzigd door de bijzondere wet. Het onderhavige ontwerp-besluit vindt dus rechtsgrond in de artikelen 2 en 3 van die wet (1).

Gesteld zelfs dat de Gemeenschappen bevoegd zijn om het statuut van de hotelinrichtingen in al zijn onderdelen vast te stellen, behalve wat de daarvan los te maken vestigingsvoorwaarden betreft, dan zou het onderhavige ontwerp-besluit trouwens ook nog een rechtsgrond vinden in artikel 4, § 1, 1°, van de wet van 19 februari 1963 houdende statuut van hotelinrichtingen. Deze laatste wet is voor de Vlaamse Gemeenschap weliswaar geheel opgeheven, althans

.../...

---

(1) Waarvan artikel 1, 5, van het decreet van 20 maart 1984 van de Vlaamse Raad houdende het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven, onder voorbehoud van de eventuele vernietiging daarvan door het Arbitragehof, evenwel impliciet afwijkt voor de Vlaamse Gemeenschap, wat de hotelinrichtingen betreft.

onder voorbehoud van het arrest dat het Arbitragehof zal uitspreken over het beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring, dat bij dat Hof aanhangig is gemaakt. Voor het tweetalig gebied Brussel-hoofdstad blijft de wet gelden (1). Wat de Franse Gemeenschap betreft, is artikel 4, § 1, 1°, van de wet niet impliciet gewijzigd door de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, althans niet in zoverre de voormelde bepaling op die openings- en exploitatievoorwaarden voor hotelinrichtingen doelt welke te maken hebben met de brandbeveiliging : in die mate is die bepaling ongewijzigd gebleven en machtigt zij de Koning nog altijd om zulke voorwaarden op te leggen.

+

Bepalen welke ministers het ontworpen koninklijk besluit moeten voorstellen en medeondertekenen is uiteraard gewoon een kwestie van verdeling van bevoegdheden onder nationale overheden.

De Minister van Binnenlandse Zaken is bevoegd krachtens paragraaf 1 en paragraaf 2 van artikel 3 van de wet van 30 juli 1979.

Om de redenen die hierboven zijn opgegeven, zijn de voorschriften inzake brandbeveiliging die aan de hotelinrichtingen moeten worden opgelegd, tot de bevoegdheid van de nationale overheid blijven behoren. Het is logisch ervan uit te gaan dat zolang de Koning geen nieuwe verdeling van de ministeriële bevoegdheden heeft vastgesteld, de Minister van Verkeerswezen bevoegd blijft voor dat deel van de aangelegenheid "toerisme" die hem, vóór de staatshervorming, in haar geheel was toevertrouwd.

+

.../...

---

(1) Tenzij logiesverstrekkende bedrijven die in dat gewest gevestigd zijn, wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd als "instellingen" die uitsluitend behoren tot de Vlaamse Gemeenschap, wat niet goed denkbaar is.

Hoofddoel van het ontwerp-besluit is de bepalingen van hoofdstuk I van de wet van 30 juli 1979 toepasselijk te verklaren op de hotelinrichtingen. Derhalve moet het ontwerp, overeenkomstig artikel 2, § 2, van die wet, in ministerraad overlegd worden.

Bovendien moet het ontwerp, luidens artikel 4, § 2, van de wet van 19 februari 1963, voor advies worden voorgelegd aan het technisch comité voor het hotelwezen.

Aangezien de twee voornoemde vormvereisten niet vervuld zijn, is het ontwerp niet in zoverre gereed dat het voor advies kan worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling wetgeving.

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
J.-J. STRYCKMANS, staatsraden,

F. RIGAUX, assesseurs de la section de législation,

J. DE GAVRE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. M.-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY. H. ROUSSEAU.