ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Communications, le 28 juin 1985, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 30 juin 1966 relatif au statut des agences de voyages", a donné le 18 décembre 1985 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 28e juni 1985 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juni 1966 betreffende het statuut van de reisbureaus", heeft de 18e december 1985 het volgend advies gegeven :

Le projet d'arrêté royal est relatif au statut des agences de voyages. Il convient d'examiner si le Roi est encore compétent pour prendre des mesures d'exécution de la loi du 21 avril 1965 portant statut des agences de voyages. Cette question se pose puisque la matière du tourisme est placée, à titre de matière culturelle, parmi les attributions des Communautés par l'article 4, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

+

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).

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 une déclaration faite par le Ministre de la Communauté française à la Commission du Sénat. Cette déclaration, reproduite dans le rapport fait par M. ANDRE et Mme PETRY au nom de la Commission de revision de la Constitution est la suivante :

.../...

(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 Conseil flamand 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 son avis du 9 décembre 1981 n'ayant pas été joint à l'exposé des motifs, le projet a été déposé sur le bureau du Conseil flamand, 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 Conseil flamand, le projet aurait dû, conformément à l'article 3, § 3, desdites 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 de décret "houdende het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven" (Vlaamse Raad, sess. 1983-1984, n° 223/1, pages 14-19).

"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" (1).

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 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. Dans son avis du 9 décembre 1981, le Conseil d'Etat en a conclu 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 Conseil flamand compétent.

.../...

(1) Sénat, 1979-1980, n° 434/2, p. 110.

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 voyages,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 voyages, 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"

.../...

---

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

(article 6, § 1er, VI, 4°, c, de la même loi) comprend l'ensemble de la politique culturelle touristique, notamment ses aspects économiques, en ce compris le statut des agences de voyages, 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.

A la suite de cet avis, le projet a été adopté et est devenu le décret du 21 mars 1985 "houdende het statuut van de reisbureaus" , publié au Moniteur belge du 16 mai 1985.

+

Le projet ne contient aucune disposition qui limiterait son champ d'application.

Par lettre du 11 septembre 1985, répondant à une demande d'information du Premier Auditeur rapporteur, le Ministre a confirmé que le champ d'application de l'arrêté en projet était national. Il fait valoir que ce projet "porte manifestement sur des conditions d'accès à la profession dans un domaine très limité".

Même s'il n'a qu'un objet limité, le projet modifie l'arrêté royal du 30 juin 1966 relatif au statut des agences de voyages dont le fondement légal est la loi du 21 avril 1965 portant statut des agences de voyages. Or cette loi du 21 avril 1965 sur laquelle le projet se fonde et qui est invoquée dans son préambule, a été abrogée pour la Communauté flamande par le décret précité du 21 mars 1985. Ce décret n'a pas fait, à ce jour, de la part du Conseil des Ministres l'objet d'un recours en annulation devant la Cour d'arbitrage aux fins de faire décider si le Conseil flamand a, ou non, excédé sa compétence.

Le Roi ne peut donc plus exécuter la loi précitée du 21 avril 1965 pour la Communauté flamande.

Il pourrait, pour autant qu'Il se réfère à l'avis du Conseil d'Etat du 9 décembre 1981 précité, le faire pour les deux autres Communautés. Toutefois, il serait contradictoire de la part du Gouvernement, d'une part, de ne pas introduire de recours devant la Cour d'arbitrage en annulation du décret précité du Conseil flamand, et, d'autre part, de prétendre réglementer en la même matière pour les deux autres Communautés.

Même en admettant que l'établissement du statut des agences de voyages relève actuellement de la compétence des Communautés, le Roi reste compétent pour exécuter la loi du 21 avril 1965 précitée pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale, sauf à l'égard des agences de voyages établies dans cette région qui, en raison de leurs activités, devraient être considérées comme étant, au sens de l'article 59bis, § 4, de la Constitution, des "institutions" appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre Communauté.

+

Il résulte des considérations qui précèdent qu'en raison de son abrogation pour la Communauté flamande, la loi du 21 avril 1965 précitée ne peut constituer le fondement légal d'une disposition réglementaire qui devrait s'appliquer à l'ensemble du territoire. Le projet qui tend à établir une réglementation dont le champ d'application doit, selon l'intention du Gouvernement, être national, manque donc du fondement légal nécessaire à la réalisation de cette intention.

Het ontworpen koninklijk besluit betreft het statuut van de reisbureaus. Er moet worden nagegaan of de Koning nog bevoegd is voor het nemen van de maatregelen tot uitvoering van de wet van 21 april 1965 houdende het statuut van de reisbureaus. Deze vraag dringt zich op daar het toerisme, als culturele aangelegenheid, door artikel 4, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen is gebracht.

+

Op 2 april 1981 heeft de Staatssecretaris voor de Vlaamse Gemeenschap een ontwerp-decreet "houdende het statuut van de reisbureaus voor de Vlaamse Gemeenschap" bij de Raad van State aanhangig gemaakt.

Deze heeft daarover op 9 december 1981 in verenigde kamers zijn advies uitgebracht (1).

.../...

---

(1) Toen de Vlaamse Executieve op 16 februari 1983 het ontwerp-decreet "houdende het statuut van de reisbureaus" heeft ingediend, heeft zij nagelaten er het advies van de Raad van State bij te voegen (Vlaamse Raad, zitt. 1982-1983, nr 192/1).

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

De Raad van State heeft er in zijn advies van 28 april 1983 op geattendeerd dat aangezien zijn advies van 9 december 1981 niet bij de memorie van toelichting was gevoegd, het ontwerp in strijd met artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten bij de Vlaamse

Vervolg van voetnoot (1), zie blz. 9

Het advies van de Raad van State is zo uitgebreid dat het niet aangewezen is het hier volledig te ontleden. Er kan worden volstaan met te wijzen op de volgende elementen ervan.

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 haalt onder meer een verklaring aan die de Minister van de Franse Gemeenschap in de Senaatscommissie heeft afgelegd. Deze verklaring, die overgenomen is in het verslag dat de heer ANDRE en Mevr. PETRY namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet hebben uitgebracht, luidt aldus :

.../...

Vervolg van voetnoot 1 van blz. 8.

Raad ter tafel is gelegd. De Raad van State laat daarop volgen dat aangezien hij in zijn advies van 9 december 1981 had geconcludeerd 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 bij artikel 31 van de gewone wet tot hervorming der instellingen van 9 augustus 1980 (Vlaamse Raad, zitt. 1982-1983, nr 192/3).

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

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

"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, namelijk 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" (1).

Maar, aldus nog de Raad van State, de vraag die opkomt is, of zo'n ministeriële verklaring voldoende is om het uitleggen van een wettekst in een bepaalde zin op te leggen. Volgens de tekst van de bijzondere wet valt de aangelegenheid "de vrijetijdsbesteding en het toerisme" niet noodzakelijk samen met het "toeristisch beleid", aangezien de hulp aan de toeristische nijverheid aan de Gewesten is toevertrouwd.

Wat de uitlegging van de woorden "de vrijetijdsbesteding en het toerisme" betreft, is er een vaststaand gegeven : zoals is aangegeven in het zinsdeel dat artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen inleidt, houdt dit artikel de uitvoering in van artikel 59bis, § 2, van de Grondwet, naar luid waarvan de Gemeenschapsraden bij decreet de door de wet bepaalde culturele aangelegenheden regelen. Uit de tekst van de Grondwet blijkt dat alleen de als cultureel aangemerkte aangelegenheden aan de Gemeenschappen worden overgedragen. De bijzondere wet van 8 augustus 1980, evenals die van 21 juli 1971, bepaalt zich tot een opsomming van aangelegenheden. Het is niet mogelijk om aan de hand van de

.../...

---

(1) Senaat, 1979-1980, nr 434/2, blz. 110.

parlementaire stukken de juiste inhoud ervan met zekerheid te bepalen. In dat geval is het regel dat de bewoordingen van de wet volgens hun gewone betekenis uitgelegd moeten worden. In zijn advies van 9 december 1981 heeft de Raad van State hieruit geconcludeerd dat het regelen van een economische activiteit volgens de gewone betekenis van de woorden niet tot een culturele aangelegenheid kan worden gerekend en dat er in het onderhavige geval niet voldoende aanwijzingen voorhanden zijn om de Vlaamse Raad bevoegd te verklaren.

Het ontwerp-decreet "houdende het statuut van de reisbureaus" is voorgelegd aan het Overlegcomité dat op 14 juni 1983 een advies heeft uitgebracht (1).

In zijn advies herinnert het Overlegcomité aan de conclusies en de voornaamste argumenten van de Raad van State. Het Overlegcomité is de mening toegedaan dat vooral de door de Raad van State gemaakte opmerking dat "vrije-tijdsbesteding en toerisme" niet gelijk te schakelen zijn met de notie "toeristisch beleid", nader onderzoek verdient. Het Overlegcomité haalt de verklaring aan die de Minister van de Franse Gemeenschap bij de bespreking van artikel 4, 10°, van het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen in de Commissie van de Senaat heeft afgelegd. In het licht van die verklaring is het Overlegcomité van mening dat de overdracht van bevoegdheid aan de Gemeenschap betrekking heeft gehad op het "toeristisch beleid als

.../...

---

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

culturele aangelegenheid"; het comité wijst erop dat de Minister bij wijze van voorbeeld als bestanddeel van dat beleid de wet op het hotelwezen heeft aangehaald. Evenals de wet op de reisbureaus voorziet deze wet in een vergunningssysteem en regelt dus in zekere zin een economische bedrijvigheid, zonder dat dit een beletsel vormde om als vallend onder "vrijetijdsbesteding en toerisme", gerangschikt onder de rubriek "culturele aangelegenheden", gerekend te worden. Op het stuk van de reisbureaus zou het maken van een strikt onderscheid tussen de economische bepalingen en de culturele bepalingen - zo het al mogelijk was - op onoverkomelijke bezwaren stuiten. Het Overlegcomité besluit 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, onder meer de economische aspecten ervan omvat, met inbegrip van het statuut van de reisbureaus, de logiesverstrekkende bedrijven en het kampeerwezen. Het Overlegcomité maakt evenwel een uitzondering voor de in artikel 6, § 1, VI, 6°, in fine, van de bijzondere wet bedoelde vestigingsvoorwaarden.

Het ontwerp werd als gevolg van dit advies aangepast en is het decreet van 21 maart 1985 houdende het statuut van de reisbureaus geworden, welk decreet is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 16 mei 1985.

+

Het ontwerp bevat geen enkele bepaling die de werkingssfeer ervan zou beperken.

.../...

Als antwoord op een verzoek om inlichtingen vanwege de eerste auditeur-verslaggever heeft de Minister bij brief van 11 september 1985 bevestigd dat de werkingssfeer van het ontworpen besluit nationaal is. Hij voert aan dat dit ontwerp kennelijk betrekking heeft op vestigingsvoorwaarden die op een zeer beperkt terrein worden gesteld.

Ook al heeft het ontwerp maar een beperkt oogmerk, toch wijzigt het het koninklijk besluit van 30 juni 1966 betreffende het statuut van de reisbureaus, van welk besluit de wet van 21 april 1965 houdende het statuut van de reisbureaus de rechtsgrond vormt. Nu is echter deze wet van 21 april 1965 waarop het ontwerp steunt en waarop het zich in de aanhef beroept, wat de Vlaamse Gemeenschap betreft opgeheven door het voormelde decreet van 21 maart 1985. De Ministerraad heeft tot nog toe geen beroep tot vernietiging van dat decreet bij het Arbitragehof ingesteld om te laten uitmaken of de Vlaamse Raad al of niet zijn bevoegdheid te buiten is gegaan.

De Koning kan dus de voormelde wet van 21 april 1965 ten aanzien van de Vlaamse Gemeenschap niet meer uitvoeren.

Wel zou Hij zulks, voor zover Hij daarbij verwijst naar het voormelde advies van de Raad van State van 9 december 1981, kunnen doen voor de twee overige Gemeenschappen. Toch zou de Regering in tegenspraak komen met zichzelf als zij enerzijds geen beroep tot vernietiging van het voormelde decreet van de Vlaamse Raad zou instellen bij het Arbitragehof en anderzijds ten aanzien van de twee overige Gemeenschappen in dezelfde gelegenheid een regeling zou willen treffen.

.../...

Zelfs als men aanneemt dat het vaststellen van het statuut van de reisbureaus thans tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoort, blijft de Koning bevoegd om de voormelde wet van 21 april 1965 uit te voeren voor het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, behalve ten aanzien van de in dat gebied gevestigde reisbureaus die wegens hun activiteit zouden moeten worden beschouwd als "instellingen" die in de zin van artikel 59bis, § 4, van de Grondwet uitsluitend tot de ene of de andere Gemeenschap behoren.

+

Uit het vorenstaande blijkt dat, nu de voormelde wet van 21 april 1965 voor de Vlaamse Gemeenschap opgeheven is, zij niet de rechtsgrond kan vormen van een verordeningsbepaling die voor heel het grondgebied zou moeten gelden. Het ontwerp waarmee beoogd wordt een regeling in te voeren waarvan de werkingssfeer volgens de bedoeling van de Regering nationaal moet zijn, mist dan ook de rechtsgrond die nodig is om die bedoeling te verwerkelijken.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

J.-J. STRYCKMANS, conseillers d'Etat,
L. FRANCOIS, staatsraden,

F. RIGAUX, assesseurs de la section de législation,

F. DELPEREE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, 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 M. G. PIQUET, premier auditeur.

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

M. VAN GERREWEY. J. LIGOT.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, eerste auditeur.