

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre de la Communauté française, Président de l'Exécutif de cette Communauté, le 5 décembre 1980, d'une demande d'avis sur un projet de décret "relatif à la participation de la Communauté française à la promotion du tourisme à l'étranger", a donné le 28 janvier 1981 l'avis suivant :

I.

L'avant-projet de décret soumis à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, constitue l'un des trois actes législatifs qui, dans l'intention du Gouvernement et des Exécutifs des Communautés française et flamande, devraient permettre la création par le Roi d'un organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique et dénommé "Office du Tourisme de Belgique". Les deux autres actes nécessaires à la création de cet organisme seraient un décret du Conseil flamand et une loi, aux contenus identiques à celui du présent avant-projet.

L'exposé des motifs justifie dans les termes suivants la méthode ainsi adoptée :

"En créant l'Office du Tourisme de Belgique, notre pays comblera une lacune et s'alignera sur la plupart des pays à structure fédérale, lesquels disposent d'un service national pour leur promotion touristique à l'étranger (cfr. Suisse, Autriche, Allemagne fédérale, Australie, Brésil, Etats-Unis, Yougoslavie, ...).

Le caractère commun de cet office sur le plan de sa structure n'atteint en rien les attributions des Communautés quant à la définition et à l'orientation de la politique touristique. Celle-ci doit rester l'apanage des Communautés, en conformité avec l'article 59bis et la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. L'Office ne peut et ne doit être qu'un organe d'exécution de la politique dictée par les Communautés. Sous cette réserve, l'Office peut être un catalyseur dynamique des actions touristiques à l'étranger".

.../...

Le Président de l'Exécutif de la Communauté française ayant écrit, dans sa demande d'avis, que "le projet de décret se comprend plus aisément à la lecture de l'arrêté royal organique déjà rédigé et disponible en (son) Cabinet", le Conseil d'Etat a demandé et a obtenu communication de ce dernier texte, à titre d'information complémentaire.

Les éléments suivants peuvent être retenus entre autres dudit texte :

1. L'Office serait rangé dans la catégorie B de l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public (article 3).
2. Outre les missions qui lui sont confiées par l'article 1er de l'avant-projet de décret, l'Office pourrait être chargé de représenter les intérêts des Communautés dans les organisations internationales ayant le tourisme pour objet (article 6).
3. L'Office serait placé sous l'autorité d'un conseil d'administration de treize membres (article 8), présidé alternativement par l'un des deux commissaires au tourisme pour une période de six mois (article 10).
4. Les services de l'Office seraient dirigés, sous l'autorité du conseil d'administration, par un fonctionnaire dirigeant et un fonctionnaire dirigeant adjoint, nommés, suspendus et révoqués par le Roi (article 16).
5. L'Office serait soumis à la tutelle des Ministres ayant, dans chacun des Exécutifs, le tourisme dans leurs attributions, ces deux Ministres étant représentés chacun par un commissaire du Gouvernement nommé par le Roi (article 20).

.../...

II.

Suivant l'article 59bis, § 2, de la Constitution :

"§ 2. Les Conseils de communauté, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret :

1. les matières culturelles;
2. l'enseignement, à l'exclusion de ce qui a trait à la paix scolaire, à l'obligation scolaire, aux structures de l'enseignement, aux diplômes, aux subsides, aux traitements, aux normes de population scolaire;
3. la coopération entre les communautés ainsi que la coopération culturelle internationale.

Une loi adoptée à la majorité prévue au § 1er, alinéa 3, arrête les matières culturelles, visées au 1°, ainsi que les formes de coopération, visées au 3°, du présent paragraphe".

Le tourisme était une matière culturelle en vertu de l'article 2, 10°, de la 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. Il l'est resté en vertu de l'article 4, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

La coopération entre les Communautés est régie par l'article 4 de la loi précitée du 21 juillet 1971, article maintenu en vigueur par l'article 93 de la loi spéciale de réformes institutionnelles :

"Article 4. § 1er. Chaque conseil culturel comprend une commission qui a pour but de promouvoir la coopération entre la communauté culturelle française et la communauté culturelle néerlandaise.

.../...

Cette commission est composée suivant le système de la représentation proportionnelle des groupes politiques. Elle comprend quinze membres, dont le président et les vice-présidents du conseil culturel.

§ 2. Les commissions visées au § 1er, rassemblées en séance commune, constituent les commissions réunies de coopération.

Au cours de la session, les commissions réunies de coopération tiennent au moins deux séances. Celles-ci sont présidées à tour de rôle par le président de l'un et de l'autre conseil culturel; la première séance est présidée par le plus âgé des présidents.

Les commissions réunies de coopération peuvent requérir la présence des Ministres qui ont les matières culturelles dans leurs attributions et de tout autre Ministre.

Les commissions réunies de coopération arrêtent leur règlement d'ordre intérieur.

Dans l'exposé des motifs de la loi du 21 juillet 1971, l'article 4 (alors numéroté 3) est commenté en ces termes (1) :

"A l'article 3 il est proposé de constituer au sein de chaque conseil culturel une commission qui a pour objet de promouvoir la coopération entre les communautés culturelles. L'expression "coopération entre les communautés culturelles" figurait déjà dans le texte proposé dans une première lecture par la commission sénatoriale de revision de la Constitution.

Le rapport de la commission sénatoriale dit à cet égard : "... le texte vise clairement la coopération entre les conseils de sénateurs (ce sont actuellement les conseils culturels dans le domaine de la politique culturelle), sans qu'il soit nécessaire pour autant de conclure des accords ressemblant à des conventions entre Etats". (Sénat, session 1969-1970, n° 402, p. 29).

.../...

(1) Sénat, 1970-1971, doc. n° 400, pp. 6 et 7.

Le contenu de cette coopération ne doit pas être plus amplement précisé dans la loi. La coopération peut, en effet, concerner toutes les matières pour lesquelles les conseils culturels sont compétents en vertu de l'article 59bis de la Constitution : les matières culturelles, qui sont énumérées à l'article 2 de ce projet, l'enseignement tel que circonscrit dans l'article 59bis précité, ainsi que l'emploi des langues dans les limites déterminées par la Constitution.

Le constituant confie au législateur la tâche de déterminer les formes de cette coopération. Le Gouvernement propose que soit créé un lieu de rencontre et de concertation entre les deux conseils culturels. A cette fin, une commission est constituée au sein de chaque conseil culturel. Il est à remarquer qu'en vertu de l'article 21 du présent projet les conseils culturels peuvent créer à leur gré toute commission qu'ils jugent utile; c'est toutefois la loi elle-même qui crée la commission visée ici. Elle est composée de quinze membres et vu son importance le président et les vice-présidents du conseil culturel en sont membres de droit. Ces deux commissions tiennent une séance commune à des moments déterminés pour discuter de la coopération entre les deux communautés culturelles.

Elles consignent le résultat de ces discussions dans des rapports. Ces rapports ne sont ni des décisions ni des propositions : la liberté est laissée à chaque conseil culturel d'en tirer, en toute indépendance, les conclusions qu'il juge appropriées. Un membre du conseil culturel peut le cas échéant prendre l'initiative d'introduire une proposition de décret. Le Gouvernement prend également connaissance des rapports et il lui est loisible de prendre des initiatives soit au plan réglementaire soit en déposant un projet de décret".

III.

Suivant l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret, la "procédure de création proposée", c'est-à-dire les pouvoirs attribués au Roi par les Chambres législatives et par les Conseils de Communautés aux fins de créer un office unique, est destinée à suppléer à "l'absence de loi arrêtant les formes

.../...

de coopération entre Communautés, prévue par l'article 59bis, § 2, dernier alinéa (de la Constitution)". Si cette affirmation était exacte, la procédure choisie devrait certainement être jugée contraire à l'article 59bis, § 2, alinéa 2, de la Constitution puisqu'aux termes de cette disposition, seule une loi adoptée à la majorité spéciale prévue au paragraphe 1er, alinéa 3, peut arrêter les formes de la coopération entre les Communautés. Seule une telle loi pourrait, par conséquent, combler la lacune invoquée.

Il convient cependant d'examiner si l'article 4 de la loi du 21 juillet 1971 - loi votée à la majorité spéciale requise par l'article 59bis, § 2, alinéa 2, de la Constitution - ou encore la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'autorisent pas la procédure proposée.

Du texte de l'article 4 de la loi du 21 juillet 1971 et du passage cité plus haut de l'exposé des motifs de cette loi, il est permis de déduire que rien n'empêche les Conseils de Communauté d'adopter sur un même objet des décrets identiques ou convergents, que ces décrets aient ou non été préparés par les commissions réunies de coopération. La coopération entre les Communautés n'aurait en effet guère de sens si elle ne pouvait se concrétiser en des normes harmonisées, voire en des actions concertées.

Rien ne permet cependant de penser que le législateur de 1971 aurait entendu autoriser tacitement la création d'un organisme unique par des actes législatifs parallèles. La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'a rien modifié sur ce point.

.../...

L'objectif poursuivi par l'Exécutif ne pourrait donc être réalisé en conformité avec l'article 59bis, § 2, de la Constitution qu'en vertu d'une disposition législative votée à la majorité spéciale prévue par cet article. A défaut d'une telle disposition, la promotion à l'étranger du tourisme en Belgique ne pourrait être poursuivie que par des organismes propres à chacune des Communautés et à l'Etat, ces organismes pouvant naturellement conclure entre eux, ainsi qu'avec la Régie des transports maritimes, la Régie des voies aériennes et la Société nationale des Chemins de fer belges, des conventions en vue d'unir leur actions et d'en partager les charges.

La chambre était composée de

Messieurs :	H. ADRIAENS,	président,
	P. TAPIE,	président de chambre,
	H. COREMANS, Ch. HUBERLANT, R. VAN AELST, Gh. TACQ,	conseillers d'Etat,
	G. VAN HECKE, P. DE VISSCHER, F. RIGAUX, G. SCHRANS,	assesseurs de la section de législation,
Madame :	J. TRUYENS,	greffier.
Monsieur :	G. DE SLOOVER,	greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par M. J. DE COENE, auditeur, et par M. P. CHARLIER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. TRUYENS.

H. ADRIAENS.