

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.477/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre de l'Economie, des PME, de la Recherche et des Technologies nouvelles de la Région wallonne, le 2 décembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "relatif à l'organisation du tourisme", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 21 et 28 mai, et 4 juin 2003, a donné à cette dernière date l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

I. Le problème des missions confiées d'une part, au "Commissariat général au Tourisme" et d'autre part, à l'Office de Promotion du Tourisme de la Communauté française de Belgique

1. L'article 3 de l'avant-projet de décret examiné crée un nouvel organisme d'intérêt public dénommé "Commissariat général au Tourisme" ⁽¹⁾. L'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet charge celui-ci d'organiser et de promouvoir le tourisme en Région wallonne, par tous moyens adéquats et l'article 4, § 2, alinéa 2, 3° à 8°, de l'avant-projet lui attribue expressément les missions suivantes :

- "3° la promotion touristique de la Wallonie sur son territoire et le financement des actions de promotion menées par les organismes touristiques locaux;
- 4° la définition du contenu de l'image touristique de la Wallonie qui inclut l'analyse et la conception du contenu marketing et de la stratégie y afférents;
- 5° la conception et la réalisation des publications des brochures officielles ainsi que d'autres publications mettant en valeur des produits touristiques spécifiques à la Wallonie, le cas échéant, en collaboration avec tout autre organisme concerné en matière de tourisme;
- 6° le collationnement, l'analyse et la diffusion de données relatives à la politique touristique de la Région wallonne ;
- 7° le développement de produits touristiques régionaux ;
- 8° la participation aux foires et salons, le cas échéant, en collaboration avec tout autre organisme concerné en matière de tourisme".

La question se pose de savoir comment ces missions du Commissariat général au tourisme sont susceptibles de s'articuler avec celles attribuées à l'Office de Promotion du Tourisme de la Communauté française de Belgique.

(1) Ci-après, "Commissariat général au tourisme" au lieu de "Commissariat général au Tourisme", conformément aux règles relatives à l'emploi des majuscules.

2. L'Office de Promotion du Tourisme de la Communauté française de Belgique (ci-après, l'Office) est un établissement d'utilité publique visé à l'article 1^{er} du décret de la Communauté française du 19 juillet 1991 relatif à la promotion du tourisme.

En vertu de l'article 1^{er} de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 1^{er} octobre 1991 confiant certaines missions à l'Office de Promotion du Tourisme et déléguant certaines compétences pour appliquer le décret du 19 juillet 1991 relatif à la promotion du tourisme, les missions de l'Office sont :

- "a) d'analyser et de prospecter les marchés dans le domaine touristique;
- b) d'installer et de gérer des bureaux touristiques et de réservation en Belgique et/ou à l'étranger;
- c) de faire connaître le patrimoine touristique de la Communauté française en réalisant des dépliants touristiques, en présentant des circuits touristiques, en organisant des campagnes promotionnelles et par tous autres moyens appropriés".

3. Le rapprochement entre les missions confiées au Commissariat général au tourisme et les missions confiées à l'Office fait apparaître que ces dernières sont substantiellement affectées par les missions attribuées au Commissariat général au tourisme.

4. Parallèlement au transfert de l'exercice de la compétence de la Communauté française en matière de tourisme à la Région wallonne et à la Commission communautaire française par l'article 3, 2°, des décrets II des 19 juillet 1993 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, l'article 10, § 2, des mêmes décrets règle les modalités de transfert de l'Office.

Ce texte dispose en effet que l'Office "créé par le décret de la Communauté du 19 juillet 1991 relatif à la promotion du tourisme est cogéré par la Commission et la Région selon les modalités prévues dans un accord de coopération" et que "l'accord de coopération peut notamment prévoir les modifications éventuelles à apporter au décret précité ou aux arrêtés d'application pris en vertu de ce décret".

.../...

Selon les renseignements fournis par le fonctionnaire délégué, aucun accord de coopération n'a été conclu à ce jour entre la Région wallonne et la Commission communautaire française.

Dès lors, en l'absence d'un accord de coopération modifiant les compétences de l'Office, le présent avant-projet de décret ne peut pas unilatéralement :

- attribuer au Commissariat général au tourisme les missions énumérées à l'article 4, § 2, alinéa 2, 3° à 8°, de l'avant-projet, dans la mesure où ces missions sont susceptibles de se substituer de manière importante à celles dévolues à l'Office;
- mettre en place, à l'article 8 de l'avant-projet, un "Comité d'orientation" comprenant en son sein le directeur général de l'Office et chargé de "coordonner les actions de promotion du Commissariat général au Tourisme et de l'Office de Promotion du Tourisme de Wallonie et Bruxelles";
- imposer à l'Office de donner son avis sur le projet de contrat-programme à conclure entre une maison du tourisme et la Région wallonne, comme cela est prévu à l'article 34, alinéa 3, de l'avant-projet.

II. L'octroi de subventions par "contrat-programme"

L'article 20, alinéa 1^{er}, 1°, d), de l'avant-projet de décret subordonne la reconnaissance des maisons du tourisme, entre autres, à la conclusion d'un "contrat-programme" avec la Région wallonne sur la base duquel une subvention leur sera octroyée selon les règles énoncées à l'article 39. Le contenu et la procédure de négociation du contrat-programme sont, pour leur part, définis aux articles 34 et 38.

La section de législation du Conseil d'Etat a rappelé à de nombreuses reprises que la subvention est un mode d'action unilatérale de l'administration même si la définition plus complète de son objet ou certaines modalités d'octroi peuvent être précisées dans des actes accessoires en forme synallagmatique.

Au regard de l'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, "en l'absence d'une loi organique, tout subside doit faire l'objet d'une disposition spéciale qui en précise la nature" ⁽²⁾. Entre les allocataires, les règles d'octroi des subventions doivent satisfaire au respect des articles 10 et 11 de la Constitution, ce qui implique que la nature de la subvention et ses conditions d'octroi soient, pour l'essentiel, fixées dans le décret. Une juxtaposition de "conventions" ou de "contrats-programmes" au cours d'un même exercice budgétaire ou au cours d'une plus longue période ne satisfait pas au respect de la règle constitutionnelle. A la lecture du décret, les candidats doivent en effet savoir s'ils répondent aux conditions d'octroi de la subvention et pouvoir raisonnablement en évaluer le montant, notamment en vue de rechercher d'autres sources de financement, au lieu de s'interroger sur les arguments d'une négociation qui pourrait leur valoir un montant lui-même objet de cette négociation ⁽³⁾.

Cette exigence est renforcée en matière culturelle par l'article 10, alinéa 1^{er}, de la loi du Pacte culturel qui prévoit que "les règles d'agrément et d'octroi de subsides en espèces ou en nature en faveur d'activités culturelles régulières ne peuvent être établies selon les cas qu'en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une délibération de l'assemblée représentative de l'autorité publique" ⁽⁴⁾.

En l'espèce, la description du contenu du contrat-programme et de la procédure de sa négociation par l'avant-projet de décret ne pallie pas l'absence d'objet précis et de critères objectifs d'octroi des subventions; l'un et l'autre doivent être déterminés préalablement à l'octroi de la subvention.

⁽²⁾ A défaut, l'on se trouve en présence d'une subvention facultative dont l'octroi ne peut valoir que pour un an.

⁽³⁾ La négociation singulière d'une subvention entre un demandeur et le Gouvernement ne répond manifestement pas au caractère organique d'une subvention. L'absence de critères d'octroi objectifs dans le décret expose les différents demandeurs qui entrent dans son champ d'application à s'interroger en effet sur le respect effectif des principes précités.

⁽⁴⁾ L'alinéa 2 de la disposition précitée précise que "En l'absence de pareilles dispositions, l'octroi de tous subsides ou avantages doit faire l'objet d'une inscription nominative particulière dans un budget".

Les dispositions relatives au subventionnement des maisons du tourisme seront dès lors revues à la lumière de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Dispositif

Article 2

1. Au 1°, la définition du Gouvernement est inutile et sera omise.

2. Les termes "produit touristique" visés au 2° ne sont pas utilisés de façon récurrente dans l'avant-projet. Leur définition ne se justifie dès lors pas.

3. Au 3°, la définition du "touriste" est particulièrement restrictive. Or la section de législation n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles une personne qui visite une commune limitrophe ne pourrait pas être considérée comme un touriste.

En outre, eu égard aux règles de l'avant-projet relatives aux touristes, la section de législation n'aperçoit pas davantage la réelle valeur ajoutée de cette notion par rapport à celle plus large du "public" qui est également utilisée par l'avant-projet (par exemple, à l'article 20, alinéa 2). Cette seconde remarque vaut également pour le terme "excursionniste" visé au 4°.

Il est dès lors proposé d'omettre ces définitions et de remplacer chaque fois les termes "touristes" et "excursionnistes" par le mot "public".

4. Au 5°, la dénomination "Office de Promotion du Tourisme de Wallonie et de Bruxelles" n'est pas correcte. En vertu de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret de la Communauté française du 19 juillet 1991 relatif à la promotion du tourisme, sa dénomination exacte est "Office de Promotion du Tourisme de la Communauté française

.../...

de Belgique". En outre, sous réserve de l'observation générale n° I, il n'y a pas lieu de donner une définition de cet Office mais d'écrire la première fois qu'il y est fait référence qu'il s'agit de l'établissement d'utilité publique visé à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret de la Communauté française du 19 juillet 1991 relatif à la promotion du tourisme.

5. Les définitions des termes "fédération provinciale du tourisme", "maison du tourisme", "office du tourisme" et "syndicat d'initiative" figurant aux 6° à 9° ne constituent pas de véritables définitions. En réalité, les éléments mentionnés à leur propos ont pour fonction d'identifier les entités susceptibles d'être reconnues en qualité d'organisme touristique ressortissant à une des catégories précitées, moyennant la réunion des conditions énoncées à l'article 20 de l'avant-projet.

Dès lors, ces définitions doivent être omises de l'avant-projet et les éléments servant à identifier les entités susceptibles d'être reconnues doivent être déplacés sous les dispositions du titre III relatif aux organismes touristiques.

Ainsi, par exemple, en ce qui concerne les offices du tourisme, il est proposé de rédiger une disposition ad hoc sur la base du modèle suivant :

"Est reconnu comme office du tourisme, tout service d'une administration communale chargé du développement et de la promotion du tourisme de la commune ou toute association sans but lucratif ayant le même but, qui remplit les conditions suivantes : (la suite comme à l'article 20, alinéa 1^{er}, 2°, a., b. et c., du projet)".

6. En ce qui concerne les notions de "prime" (10°) et de "subvention" (11°), il faut tenir compte du fait que les articles 55 à 58 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, utilisent le seul mot "subvention". Dès lors, afin de préserver l'uniformité de la terminologie applicable, il est préférable d'utiliser exclusivement ce terme dans l'ensemble de l'avant-projet, sans le définir.

Par ailleurs, pour rencontrer le souci de l'auteur de l'avant-projet de faire apparaître clairement s'il existe ou non un droit à une intervention pécuniaire de la Région wallonne, il est plus simple d'utiliser, selon le cas, l'une des formules traditionnelles suivantes :

- s'il existe un droit à la subvention, il convient d'écrire "le Gouvernement accorde une subvention (...)";
- s'il n'existe pas de droit à la subvention en raison de l'attribution d'un pouvoir discrétionnaire au Gouvernement, il y a lieu d'écrire "le Gouvernement peut accorder une subvention (...)".

Article 3

1. La rédaction de l'alinéa 1^{er} doit faire ressortir que l'avant-projet de décret procède à la création d'un nouvel organisme d'intérêt public. De plus, conformément aux règles relatives à l'emploi des majuscules, il faut écrire "Commissariat général au tourisme" au lieu de "Commissariat général au Tourisme". L'intitulé du titre II et les dispositions de l'avant-projet seront adaptés en conséquence.

2. L'article 3, alinéa 2, seconde phrase, prévoit que les dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public sont applicables au Commissariat général au tourisme "pour autant qu'il n'y soit pas dérogé par le présent décret".

Or, plusieurs dispositions de l'avant-projet de décret reproduisent des dispositions de la loi du 16 mars 1954 précitée mais pour partie seulement.

Ainsi, à l'article 9 du projet, l'alinéa 1^{er}, reproduit la règle énoncée à l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 16 mars précitée suivant laquelle le Roi (ici le Gouvernement) fixe le cadre du personnel mais ne reproduit pas les règles précisant les formalités à accomplir lors de l'élaboration de ce cadre. La question se pose donc de savoir si le but poursuivi par cette reproduction partielle de l'article 11 précité est de déroger à cette dernière règle de manière à permettre l'application des règles de fonctionnement du Gouvernement wallon établie par celui-ci.

La même observation vaut pour les articles 12, 13 et 14 qui reproduisent très largement les règles énoncés à l'article 3, §§ 1^{er} et 4, ainsi qu'aux articles 4 et 5 de la loi du 16 mars 1954 précitée.

Il est préférable, dans un souci de clarté juridique, d'éviter de recourir à cette technique. En effet elle soulève chaque fois la question de savoir si les différences constatées entre le décret et la loi du 16 mars 1954, précitée, constituent des dérogations ou des lacunes.

Dès lors que l'avant-projet se réfère globalement à la loi du 16 mars 1954, il est préférable d'indiquer de manière expresse, lorsque telle est l'intention de l'auteur du texte, que telle disposition constituera une dérogation à tel article de la loi du 16 mars 1954.

3. A l'alinéa 4, il faut écrire "au tourisme" au lieu de "du tourisme".

Article 4

1. Les missions mentionnées au paragraphe 2, alinéa 2, renvoient pour partie à des compétences attribuées au Commissariat général au tourisme par d'autres dispositions du présent avant-projet et par un autre avant-projet de décret, à savoir l'avant-projet de décret relatif aux établissements d'hébergement touristique qui fait l'objet de l'avis 34.847/4, donné ce jour. L'étendue de ces attributions étant définie dans ce dernier avant-projet, il n'y a pas lieu de les rappeler expressément dans le présent avant-projet, d'autant que toute modification décrétole ultérieure risque d'aboutir à des incohérences quant aux missions réelles du Commissariat général au tourisme.

2. Dans le paragraphe 2, alinéa 2, la section de législation n'aperçoit pas la portée autonome du 9° qui mentionne "l'exécution du budget", tout organisme public étant tenu de respecter son budget. La disposition doit être omise.

.../...

3. Le paragraphe 2, alinéa 2, 10°, attribue au Commissariat général au tourisme

"la recherche, la poursuite et la constatation des infractions aux règles fixées dans les textes de valeur législative et réglementaire relatifs aux différents secteurs de l'activité touristique, sans préjudice des devoirs incombant aux officiers de police judiciaire".

Cette disposition ne peut viser les infractions pénales. En effet, la recherche et la constatation de celles-ci constituent une mission des seuls fonctionnaires et agents assermentés désignés par le Gouvernement et auxquels l'article 49, § 2, alinéa 2, de l'avant-projet octroie la qualité d'officier de police judiciaire; quant aux poursuites pénales elles-mêmes, elles relèvent de la compétence exclusive du ministère public.

Quant à la compétence du Commissariat général au tourisme d'infliger des amendes administratives, elle est organisée par l'avant-projet de décret relatif aux établissements d'hébergement touristique susmentionné. Comme indiqué ci-avant au point 1, il n'y a pas lieu de le rappeler expressément dans le présent avant-projet.

Le 10° sera dès lors omis.

Article 6

Cette disposition est inutile et doit être omise.

Article 7

Dans le commentaire de l'article 7, il est indiqué que la gestion journalière est assurée par le commissaire général adjoint en l'absence du commissaire général au tourisme. Cette précision ne se retrouve cependant pas dans le dispositif.

L'auteur de l'avant-projet doit supprimer cette discordance.

Article 9

Selon le commentaire de cet article, le personnel à transférer vers le Commissariat général au tourisme est celui des services du Gouvernement. Il convient dès lors de rédiger l'alinéa 2 comme suit :

"Le Gouvernement fixe les modalités de transfert des membres du personnel de ses services vers le Commissariat général au tourisme".

Article 10

1. Au 1°, il faut écrire "subvention" au lieu de "dotation".

2. Le 2° est inutile et doit être omis.

Article 16

1. L'article 16, § 1^{er}, alinéa 3, prévoit que le rapport que le Commissariat général au tourisme adresse annuellement au Gouvernement est examiné dans le délai de six mois de son dépôt au Conseil régional wallon.

Une telle disposition doit être omise.

En effet, conformément à l'article 44 de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il appartient au Conseil régional wallon d'arrêter son règlement ⁽⁵⁾. Il n'appartient donc pas au décret de régler l'organisation du travail parlementaire.

⁽⁵⁾ Voyez, par analogie, l'article 60 de la Constitution selon lequel "Chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions".

2. Le paragraphe 3 habilite le Gouvernement à fixer les règles relatives aux modalités de contrôle administratif et budgétaire. Selon le commentaire de ce paragraphe, celui-ci permet au Gouvernement de prévoir qu'un protocole d'accord, soumis à l'approbation du Gouvernement, est conclu avec l'Inspection des Finances afin d'établir les modalités de contrôle administratif et budgétaire, notamment pour tout ce qui concerne l'octroi des primes et de subventions.

La question se pose de savoir comment ce paragraphe s'articule avec l'article 8, alinéa 2, de la loi du 16 mars 1954 précitée qui dispose :

"Le Ministre des finances exerce sur ces organismes un pouvoir de contrôle pour toutes les décisions qui ont une incidence financière et budgétaire. Il est assisté par les inspecteurs des finances suivant les modalités fixées par le Roi".

Si l'auteur de l'avant-projet entend déroger à cette disposition de la loi, il convient de le préciser et d'indiquer clairement les limites de la dérogation.

Pour le surplus, il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 3, alinéa 2.

Article 17

1. Dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il faut écrire "en vertu de l'alinéa 1^{er}" au lieu de "en vertu du § 1^{er}".

2. Dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 4, les mots "la Région wallonne" seront remplacés par les mots "le Gouvernement". Cette observation vaut également pour le paragraphe 2, alinéa 3.

3. Dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 5, la seconde phrase désignant le ministre compétent pour signer l'inventaire sera omise. C'est au Gouvernement lui-même qu'il appartient en effet de désigner ce ministre. Cette observation vaut également pour le paragraphe 2, alinéa 4.

.../...

4. Le paragraphe 2, alinéa 2 sera mieux rédigé comme suit :

"La Région wallonne reste cependant tenue des obligations résultant des contrats qu'elle a conclus avant l'entrée en vigueur du présent décret".

5. Dans le paragraphe 2, alinéa 4, les mots "en vertu de ce paragraphe" seront remplacés par les mots "en vertu du présent paragraphe".

Article 18

1. Compte tenu de l'observation 5 formulée sous l'article 2, l'alinéa 1^{er} de cet article sera mieux rédigé comme suit :

"Nul ne peut faire usage des dénominations «fédération provinciale du tourisme», «maison du tourisme», «office du tourisme» et «syndicat d'initiative», d'un autre terme, traduction ou graphie susceptible de créer une confusion, sans avoir été reconnu en cette qualité."

2. L'alinéa 2 doit être déplacé dans une disposition de l'avant-projet spécifique au contrat-programme.

3. L'alinéa 3 doit faire l'objet d'une disposition particulière à faire figurer après l'énoncé des conditions de reconnaissance des organismes touristiques visés.

Article 19

1. Le tourisme est une matière culturelle dont la réglementation est soumise aux règles énoncées par la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, en vertu de l'article 2 de cette loi (ci-après, la loi du 16 juillet 1973).

.../...

L'article 10, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 juillet 1973 impose que les règles d'agrément (dénommées règles de reconnaissance dans l'avant-projet de décret) des organismes culturels soient établies selon les cas en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une délibération de l'assemblée représentative de l'autorité publique.

Cette disposition implique que l'avant-projet de décret doit faire apparaître clairement les règles de reconnaissance des organismes qu'il vise, soit en énumérant directement ces règles, soit en habilitant le Gouvernement à les fixer moyennant l'indication préalable de leur nature ou de leur objet dans le décret lui-même.

Or à cet égard, l'article 19 de l'avant-projet dispose seulement que le Gouvernement reconnaît les fédérations provinciales du tourisme. Cet article doit dès lors être adapté en partant de la règle énoncée à l'article 2, 6°, de l'avant-projet. Dans cette optique, il est proposé d'écrire :

"Le Gouvernement reconnaît ⁽⁶⁾ comme fédération provinciale du tourisme toute association sans but lucratif, fondation ou service d'une administration provinciale qui remplit les conditions suivantes :

1° avoir pour but le développement et la promotion du tourisme de la province;

(...)".

Le texte en projet doit également préciser les cas dans lesquels la reconnaissance des fédérations provinciales du tourisme pourrait être retirée ainsi que les règles essentielles de la procédure de retrait, à l'instar de ce qui est prévu aux articles 24 à 27 de l'avant-projet qui sont applicables aux autres organismes touristiques visés par l'avant-projet.

⁽⁶⁾ Le mot "reconnaît" utilisé dans le texte proposé signifie qu'il existe un droit à la reconnaissance si les conditions fixées par le décret sont remplies. Il correspond à celui utilisé à l'article 19 de l'avant-projet de décret.

Par ailleurs, si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de ne reconnaître, par province, qu'une seule fédération provinciale du tourisme, le décret devrait le préciser expressément.

2. Lorsqu'une fédération provinciale du tourisme est créée sous la forme d'une association sans but lucratif ou d'une fondation et qu'elle constitue un organisme culturel ressortissant à la province, la composition de ses organes de gestion devra respecter les articles 3, 8 et 9 de la loi du 16 juillet 1973 précité.

Dans cette perspective, les conditions de reconnaissance de ces fédérations provinciales du tourisme doivent comporter une condition relative au respect des articles 3, 8 et 9 de la loi du 16 juillet 1973.

Ces observations valent également pour la reconnaissance des maisons du tourisme, des offices du tourisme et des syndicats d'initiative qui constituent des organismes culturels ressortissant à une ou plusieurs communes.

3. L'alinéa 2 énonce que "le Commissariat général au Tourisme reconnaît les maisons du tourisme, les offices du tourisme et les syndicats d'initiative".

Cette règle a pour seul objet d'annoncer les articles 21 à 23 de l'avant-projet qui définissent la procédure de reconnaissance des maisons du tourisme, des offices du tourisme et des syndicats d'initiative. Elle sera dès lors omise.

Article 20

1. Les règles énoncées sous cet article seront entièrement réécrites sur la base du modèle proposé au point 5 des observations formulées sous l'article 2 de l'avant-projet.

Plus particulièrement, en ce qui concerne les conditions de reconnaissance des maisons du tourisme, l'auteur de l'avant-projet doit veiller à les énoncer plus clairement en regroupant dans une suite logique l'ensemble des dispositions des articles qui y sont relatifs, à savoir les articles 2, 7°, 20, alinéa 1^{er}, 1°, 34 et 38 de l'avant-projet de décret.

2. Lors de l'établissement des conditions de reconnaissance, l'auteur de l'avant-projet doit en outre veiller à nettement distinguer ces conditions et les obligations imposées aux organismes reconnus. En effet, en raison de leur nature même, les conditions de reconnaissance doivent avoir pour objet unique des éléments dont l'existence peut être établie lors de la décision statuant sur la demande de reconnaissance.

Ainsi, à titre d'exemple, pour les maisons du tourisme, l'obligation de disposer d'un personnel bilingue et l'obligation de mettre à disposition du public une documentation touristique régionale et locale, qui sont énoncées comme conditions de reconnaissance à l'article 20, alinéa 1^{er}, 1°, a) et c), de l'avant-projet de décret supposent que l'association visée exerce son activité de promotion du tourisme préalablement à sa reconnaissance. La question se pose de savoir si telle est bien l'intention de l'auteur de l'avant-projet et elle vaut non seulement pour les maisons du tourisme mais aussi pour les offices du tourisme et les syndicats d'initiative.

3. L'alinéa 2 habilite le Gouvernement à fixer d'autres conditions de reconnaissance. Cette habilitation est excessive. Conformément à l'article 10, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 juillet 1973 précitée, et compte tenu de la matière, elle ne peut porter que sur des points d'importance secondaire.

Il est suggéré d'écrire :

"Le Gouvernement peut préciser les modalités de fonctionnement à destination du public, des maisons du tourisme, des offices du tourisme ou syndicats d'initiative".

Article 22

Le paragraphe 2 prévoit que, si la fédération provinciale du tourisme et les conseils communaux n'envoient pas leur avis motivé au demandeur, par lettre recommandée, dans un délai de quarante-cinq jours à dater du moment où le dossier leur a été transmis, leur avis est réputé favorable au demandeur.

Comme la section de législation l'a déjà observé dans son avis 28.467/4 ⁽⁷⁾, prévoir qu'un avis non transmis dans le délai fixé est réputé favorable constitue une fiction inutile. Il est préférable de prévoir qu'en cas d'absence d'avis dans le délai fixé, il est passé outre par l'autorité appelée à statuer sur la demande de reconnaissance.

Cette observation vaut également pour l'article 31, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet.

Article 23

L'alinéa 2 dispose que "lorsque le Commissariat général au Tourisme ne se rallie pas à l'avis de la fédération provinciale du tourisme ou des conseils communaux, il en indique les motifs". Cette obligation de motivation est déjà imposée par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Il n'y a pas lieu de la rappeler dans l'avant-projet de décret.

L'alinéa 2 sera dès lors omis.

Cette observation vaut également pour l'article 32, alinéa 2, de l'avant-projet.

Article 24

⁽⁷⁾ Avis donné le 10 février 1999 sur un avant-projet de décret relatif au Patrimoine (Doc. C.R.W., session 1998-1999, n° 488/1).

Il est préférable de remplacer les mots "ne satisfait plus aux dispositions légales et conditions le concernant" par les mots "ne satisfait plus aux conditions de reconnaissance ou ne respectent pas les obligations qui lui incombent".

Article 28

1. L'alinéa 2 retient, comme point de départ du délai du recours administratif, la date de réception de la décision contestée. L'autorité chargée d'examiner ce recours risque cependant d'avoir des difficultés à déterminer la date exacte de réception de la décision statuant sur la demande de reconnaissance, étant donné que l'article 23 de l'avant-projet ne prévoit pas que cette décision doit être envoyée par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception. Pour éviter ces difficultés et les contestations qui pourraient en résulter à propos de la recevabilité ou non du recours, il convient soit d'adapter l'article 23 de l'avant-projet, soit de choisir comme point de départ du recours administratif la date de notification de la décision contestée.

2. En vertu de l'alinéa 4, le recours auprès du Gouvernement contre la décision de retrait de la reconnaissance n'est suspensif que "pendant le délai laissé au demandeur pour former recours". En d'autres termes, durant l'instruction du recours et jusqu'à ce que le Gouvernement envoie sa décision au requérant ou est censé avoir confirmé la décision de retrait en vertu de l'article 33, alinéa 2, de l'avant-projet, la décision de retrait n'est pas suspendue.

Or la décision de retrait est une décision susceptible d'affecter gravement la situation de l'organisme touristique concerné et le recours administratif contre cette décision est un recours obligatoire préalable à l'introduction d'un recours auprès du Conseil d'Etat.

Dans ce contexte, la sauvegarde des droits de l'organisme touristique requiert que l'avant-projet de décret consacre le principe suivant lequel le recours auprès

.../...

du Gouvernement contre la décision de retrait de la reconnaissance est suspensif de la décision attaquée aussi longtemps que le Gouvernement n'a pas statué sur le recours.

Article 33

A l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire "d'avoir reçu la décision du Gouvernement dans les dix jours qui suivent l'expiration du délai visé à l'article 32, alinéa 1^{er}" au lieu de "d'avoir accusé réception de la décision du Gouvernement dans les dix jours qui suivent le délai visé à l'article 32, alinéa 1^{er}".

Article 34

1. L'alinéa 1^{er} a pour objet d'énumérer les différentes formes juridiques que peut revêtir l'association qui souhaite obtenir sa reconnaissance comme maison du tourisme. Ces formes juridiques devraient être mentionnées plus clairement en visant directement l'intercommunale au lieu "d'un secteur d'activité d'une intercommunale", l'association sans but lucratif et l'association de fait.

2. A l'alinéa 1^{er}, 2°, dans un souci de sécurité juridique, si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de déroger au décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales, le texte devrait le préciser.

3. A l'alinéa 1^{er}, 2°, la référence faite aux personnes physiques ou morales représentatives du secteur touristique du ressort manque de clarté. L'intention de l'auteur de l'avant-projet est-elle de viser des personnes représentatives ou actives dans le secteur touristique ? S'il s'agit de personnes représentatives, il importe que l'auteur de l'avant-projet précise les critères de représentativité.

4. A l'alinéa 1^{er}, 2^o et 3^o, la référence faite aux organismes touristiques vise en réalité les offices du tourisme et les syndicats d'initiative. Dès lors, il serait plus clair de désigner directement ceux-ci.

Article 35

A l'alinéa 3, le mot "semblable" n'est pas pertinent puisque le but poursuivi par la règle est d'éviter l'usage d'un sigle ou d'un écusson susceptible de créer une confusion avec l'écusson délivré par le Commissariat général au tourisme. Ce mot sera omis.

Article 36

Selon le délégué du ministre, l'octroi des subventions visées aux alinéas 1^{er} et 2 correspond à un droit subjectif. Les mots "peut accorder" seront dès lors remplacés par le mot "accorde".

Article 37

1. Cet article habilite le Gouvernement à préciser les frais pouvant faire l'objet d'une prime de fonctionnement et d'animation annuelle en faveur des maisons de tourisme. La section de législation n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles cette habilitation ne concerne pas aussi les frais pouvant faire l'objet d'une prime de fonctionnement et d'animation annuelle en faveur des fédérations provinciales du tourisme.

2. Selon le délégué du ministre, la compétence conférée au Gouvernement est obligatoire, en ce sens que le Gouvernement doit préciser les frais pouvant faire l'objet d'une prime de fonctionnement et d'animation annuelle. Cet aspect doit ressortir du texte lui-même. A cette fin, les mots "est habilité à préciser" seront remplacés par le mot "précise".

Article 39

1. A l'alinéa 2, dans la phrase introductive, il serait préférable d'écrire "comprend" au lieu de "est calculée comme suit". Dans le même alinéa, au 1°, il serait plus correct d'écrire "un montant de base de maximum" au lieu de "un montant de maximum".

2. L'alinéa 3 doit être complété par l'indication de l'indice de référence servant de base au calcul de l'indexation du montant des subventions.

Article 40

En vertu de l'article 6 de la loi du 16 juillet 1973 précité, les autorités publiques sont tenues de demander l'avis des organes consultatifs qu'elles ont mis en place, non seulement lorsqu'elles élaborent leur politique culturelle mais aussi lorsqu'elles mettent en oeuvre leur politique culturelle.

L'octroi des subventions prévues par l'avant-projet de décret constitue un aspect de la mise en oeuvre de la politique culturelle poursuivie par la Région wallonne en matière de tourisme.

Il s'impose dès lors de compléter l'article 40 en projet pour prévoir que toute demande de subvention est soumise à l'avis du comité technique des organismes touristiques.

Articles 41 et 42

1. L'article 41, § 2, de l'avant-projet se réfère à la présentation d'un plan annuel d'action par les maisons du tourisme, alors que l'avant-projet de décret ne contient aucune règle relative à l'établissement de ce plan. L'avant-projet de décret devra être complété sur ce point.

2. Comme la section de législation l'a déjà rappelé, les lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées le 17 juillet 1991 et les arrêtés pris en vertu de celles-ci sont applicables à la Région wallonne sans que celle-ci puisse y déroger, sauf pour mettre en place un régime plus sévère. De même, la Région wallonne n'est pas compétente pour confirmer l'application de ces règles en reproduisant leur contenu.

Dès lors, il n'y a pas lieu de rappeler, à l'article 41, § 3, l'obligation de rembourser les sommes indûment versées, cette obligation étant déjà énoncée à l'article 57, alinéa 2, des lois sur la comptabilité de l'Etat.

Par ailleurs, l'article 42 de l'avant-projet permet au Gouvernement d'autoriser le bénéficiaire d'une subvention à ne pas la rembourser intégralement ⁽⁸⁾. Cette possibilité de dispense à l'obligation de rembourser constitue un régime plus favorable que celui organisé par l'article 57, alinéa 1^{er}, des lois sur la comptabilité de l'Etat. En principe, la Région wallonne n'est pas compétente pour organiser un tel régime. Cependant, il résulte de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 189/2002 du 19 décembre 2002 que les collectivités fédérées peuvent prévoir des dispositions plus favorables que les lois sur la comptabilité de l'Etat, en recourant à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Dans cette perspective, l'article 42 peut être admis si l'auteur de l'avant-projet démontre que cette disposition satisfait aux conditions d'application de l'article 10 précité.

Titre IV - Du Conseil supérieur du Tourisme

Les articles figurant sous le titre IV du projet fixent les règles relatives à la composition, au fonctionnement et aux missions du Conseil supérieur du tourisme et des comités techniques visés à l'article 45 du projet ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ La référence faite dans l'article 42 à l'article 41, § 2, alinéa 2, est inexacte.

⁽⁹⁾ L'intitulé du titre IV doit dès lors viser non seulement le Conseil supérieur du tourisme mais aussi les comités techniques.

1. Comme le tourisme est une matière culturelle, les règles relatives à la composition et au fonctionnement des organes consultatifs mis en place doivent être examinées au regard des exigences énoncées par la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques.

A cet égard, l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 16 juillet 1973 impose aux autorités publiques - en l'espèce à la Région wallonne - d'associer les utilisateurs et toutes les tendances idéologiques et philosophiques à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique culturelle ⁽¹⁰⁾. Dans cette perspective, la loi du 16 juillet 1973 énonce des règles précises dont les deux suivantes retiennent spécialement à l'attention :

a) l'article 3, § 3, de la loi du 16 juillet 1973 dispose :

"La représentation des utilisateurs est fondée sur l'existence d'organisations représentatives agréées dans le ressort géographique et la compétence des autorités publiques ou de l'organisme culturel.

Les critères en matière de reconnaissance d'organisations représentatives ne peuvent être établis que par une loi ou par un décret, selon le cas.

Le caractère représentatif est fonction d'un ensemble de critères; une reconnaissance ne peut être refusée sur base d'un seul de ces critères, et notamment pas sur base du nombre de membres ou d'adhérents".

Il résulte de cette disposition qu'il appartient au législateur décentralisé d'énumérer de façon exhaustive les critères de représentativité des organisations des utilisateurs concernés au lieu de viser directement ces utilisateurs et des associations professionnelles. Ceci concerne tant l'article 43 que l'article 45, pour ce dernier, à la lumière de l'observation 2 qui suit.

b) L'article 3, § 2, alinéa 2, de la loi du 16 juillet 1973 dispose que

⁽¹⁰⁾

Voir aussi les articles 6 et 7 de cette loi :

Art. 6. "Les autorités publiques doivent associer à l'élaboration et à la mise en oeuvre de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques.

A cette fin, elles auront recours à des organes et structures appropriés, existants ou à créer, en vue de la consultation ou de la concertation".

Art. 7. "Ces organes de consultation sont composés de manière à assurer la représentation des tendances idéologiques et philosophiques aussi bien que des groupements utilisateurs, et à éviter la prédominance injustifiée d'une des tendances ou d'un ensemble de groupements d'utilisateurs se réclamant d'une même tendance.

Les avis transmis à l'autorité publique peuvent comporter des notes de minorité".

"la représentation des tendances est fondée sur leur présence au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique correspondante".

Cette disposition implique que le poids respectif des tendances idéologiques et philosophiques au sein Conseil supérieur du tourisme et des comités techniques doit être revu dans un bref délai après chaque renouvellement complet du Conseil de la Région wallonne ⁽¹¹⁾.

2. L'article 45, § 1^{er}, crée six comités techniques, à savoir :

- a) le comité technique du tourisme social,
- b) le comité technique de l'hôtellerie,
- c) le comité technique des agences de voyages,
- d) le comité technique de l'hôtellerie en plein air,
- e) le comité technique du tourisme de terroir et des meublés de vacances,
- f) le comité technique des organismes touristiques.

Le comité technique de l'hôtellerie, le comité technique de l'hôtellerie en plein air et le comité technique du tourisme de terroir et des meublés de vacances se composent de titulaires d'une autorisation d'utiliser une dénomination particulière visée aux dispositions pertinentes du décret relatif aux établissements d'hébergement touristique ⁽¹²⁾ et de représentants d'associations professionnelles.

La protection des tendances idéologiques et philosophique que garantit la loi du 16 juillet 1973 doit trouver à s'appliquer dans le tourisme en tant que matière culturelle. La chose est évidente lorsqu'il s'agit du tourisme social compte tenu de sa conception et de son organisation. Il en va de même des organismes touristiques parmi lesquels on trouve les fédérations provinciales du tourisme, les maisons du tourisme, les syndicats d'initiatives ou les offices du tourisme qui sont généralement des institutions ou

⁽¹¹⁾ Dans le même sens, voir l'avis 33.761/4, donné le 23 octobre 2002, sur un avant-projet de décret "relatif au fonctionnement des instances d'avis oeuvrant dans le secteur culturel" (Doc. C.C.F., session 2002-2003, n° 364/1, p. 41).

⁽¹²⁾ dont l'avant-projet a fait l'objet de l'avis 34.847/4 précité.

des services créés par les autorités publiques ou ressortissant à celles-ci ⁽¹³⁾. Par conséquent, le "comité technique" appelé à examiner les cas de ces institutions locales doit satisfaire à l'exigence d'une juste représentation démocratique et effective ⁽¹⁴⁾ à laquelle ceux-ci sont soumis en vertu de la même loi.

Le comité technique de l'hôtellerie, le comité technique de l'hôtellerie en plein air et le comité technique du tourisme de terroir et des meublés de vacances, précités, et le comité technique des agences de voyages, qui se compose d'exploitants d'agences de voyages autorisées, de tour-opérateurs, d'exploitants d'autocars et de représentants des associations professionnelles, ne paraissent pas agir dans un secteur dans lequel s'exprime une conception de la vie ou de l'organisation de la société telles qu'elles entrent dans la champ d'application de la loi du 16 juillet 1973, précitée.

Article 43

1. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} sera mieux rédigé comme suit :

"Il est créé auprès du Gouvernement wallon un Conseil supérieur du tourisme.

Le Conseil supérieur du tourisme est composé de :

- 1° deux membres de chaque comité technique visé à l'article 45, désignés conformément à l'article 47, alinéa 3;
- 2° neuf personnes, non membres d'un comité technique visé à l'article 45, réputées pour leur compétence acquise dans l'exercice d'activités régulières, présentes ou passées, dans le secteur du tourisme".

⁽¹³⁾ Cf. article 9 de la loi du 16 juillet 1973 précitée.

⁽¹⁴⁾ Article 8, § 1^{er}, de la loi du 16 juillet 1973 précitée.

Le nombre de personnes visées à l'alinéa 2, 2° proposé ci-dessus est de neuf au lieu de huit, de manière à y inclure le président du Conseil supérieur du tourisme puisque celui-ci est choisi parmi ces personnes.

2. Le paragraphe 2 dispose que le Gouvernement veille à assurer la représentation de l'Office de Promotion du Tourisme de Wallonie et de Bruxelles au sein du Conseil supérieur du tourisme.

Etant donné que l'Office n'est pas un organisme dépendant exclusivement de la Région wallonne, l'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que la représentation de celui-ci ne peut avoir lieu que dans le respect de la procédure établie à l'article 92ter, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ⁽¹⁵⁾.

3. Le paragraphe 3 énonce une règle de fonctionnement du Conseil supérieur du tourisme. Comme cette règle est étrangère aux règles de composition du Conseil énoncées par l'article 43, elle doit faire l'objet d'un article distinct.

Article 44

1. A l'alinéa 1^{er}, il faut écrire "arrêté réglementaire" au lieu de "arrêté organique".

2. A l'alinéa 3, la seconde phrase sera mieux rédigée comme suit : "A défaut, le Gouvernement passe outre".

⁽¹⁵⁾

Cet article dispose : "Les Gouvernements communautaires et régionaux, chacun en ce qui le concerne, règlent par arrêté pris de l'accord du Roi et des autres Gouvernements, selon le cas, la représentation de l'autorité fédérale et, le cas échéant, des autres Communautés et Régions, dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes communautaires et régionaux, notamment consultatifs et de contrôle, qu'ils désignent".

Article 45

Le paragraphe 2 habilite le Gouvernement à créer d'autres comités techniques que ceux prévus par l'avant-projet de décret.

Sous réserve de l'observation 2, sous le titre IV, une telle habilitation n'est admissible que si la compétence d'avis de ces comités est purement facultative.

Le paragraphe 2 sera dès lors supprimé.

Article 47

1. A l'alinéa 2, il y a lieu de prévoir un appel public aux candidats afin de respecter le principe d'égalité.

2. A l'alinéa 3, l'utilisation du mot "candidats" est inadéquate; ce mot sera supprimé.

Article 48

1. Dans le paragraphe 1^{er}, à l'alinéa 3, mieux vaudrait écrire "Un ou plusieurs délégués du Commissariat général au tourisme peuvent participer" au lieu de "Le Commissariat général au Tourisme peut participer".

2. Il serait utile de compléter le paragraphe 1^{er} par un alinéa prévoyant que le suppléant qui devient membre effectif achève le mandat de celui qu'il remplace.

3. Dans le paragraphe 2, alinéa 3, la section de législation n'aperçoit pas la portée du mot "compétents". Ce mot sera omis.

4. Dans le paragraphe 2, alinéa 5, il convient de remplacer les mots "personnes non-membres" par le mot "tiers". En outre, la référence à l'article 37, § 3, est inexacte et doit être remplacée par une référence à la disposition énoncée à l'article 43, § 3, de l'avant-projet.

Article 49

1. Les paragraphes 1^{er} et 2 de cet article contiennent des règles à ce point différentes qu'ils méritent de faire l'objet de deux articles distincts.

2. Dans un souci de cohérence avec les obligations énoncées aux articles 3, alinéa 3, 18 et 35 de l'avant-projet, il est suggéré de rédiger comme suit le paragraphe 1^{er}, devenant un article spécifique :

"Art. 49. Est puni d'un emprisonnement d'un à sept jours et d'une amende d'un à vingt-cinq euros ou d'une de ces deux peines seulement, quiconque aura fait usage, sans avoir été reconnu :

- 1° soit de l'une des dénominations visées aux articles .., soit d'un autre terme, traduction ou graphie susceptible de créer une confusion;
- 2° soit de l'écusson visé à l'article 35, soit d'un autre écusson ou sigle susceptible de créer une confusion."

Article 51

Dans la phrase liminaire, il faut viser "l'article 1^{er}" au lieu de "l'article 1^{er}, 7^o".

Articles 52 à 56

Les articles 52 à 56 ont pour objet de modifier des arrêtés réglementaires. Etant donné que ces actes relèvent de la compétence de l'autorité exécutive, c'est au Gouvernement de la Région wallonne qu'il incombe de les modifier. Il y a lieu d'omettre les articles 52 à 56 de l'avant-projet.

Article 57

1. L'arrêté-loi du 11 février 1946 mentionné au 1° a déjà été abrogé par la loi du 19 février 1963 portant statut d'établissements hôteliers. Le 1° sera dès lors omis.

2. Au 7°, il faut préciser que le décret du 6 mai 1999 relatif aux organismes touristiques a été modifié par le décret du 4 juillet 2002.

Observations finales

Compte tenu du nombre limité d'articles de l'avant-projet, la division en titres ne paraît pas justifiée.

Les intitulés de l'ensemble des subdivisions de l'avant-projet mériteraient d'être revus de manière à ce que chaque intitulé corresponde au contenu des dispositions qu'il chapeaute.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	F. DEHOUSSE,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

La note du Bureau de coordination a été présentée par M. P. BROUWERS, référendaire.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS