CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.529/4
du 27 mars 2014

sur

un avant-projet de décret de la Communauté germanophone
'relatif aux chemins touristiques'

Le 26 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Culture, des Médias et du Tourisme du Gouvernement de la Communauté germanophone à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif aux chemins touristiques'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 mars 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 mars 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

1.1. Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet de décret vise à assurer « une signalisation uniforme des chemins touristiques » en région de langue allemande.

Il définit le chemin touristique comme « le chemin utilisé à des fins de découverte et de repos et signalé par un balisage permanent » (article 1er, 1°). D'après le commentaire de l'article 1er, sont visés les chemins qui sont essentiellement empruntés par des piétons, mais aussi par des cyclistes ou éventuellement des cavaliers, et qui sont balisés en permanence.

L'avant projet de décret soumet « la signalisation de chemins touristiques [à l']autorisation préalable et expresse du Gouvernement » (article 2).

La demande d'autorisation est adressée au Gouvernement par l'intermédiaire de la « TAO : Agence du Tourisme de l'Est de la Belgique (Tourismusagentur Ostbelgien) » et est soumise par le Gouvernement « à l'avis de la Direction des Forêts lorsque le chemin touristique projeté traverse en tout ou en partie une zone forestière » (articles 1er, 3°, 2, alinéa 2, troisième tiret, et 3 de l'avant-projet de décret). Les termes « Direction des Forêts » repris aux articles 2 et 3 visent – de manière imprécise – le service compétent de la Région wallonne au sein du Service Public de Wallonie, dont la « direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement » comprend, entre autres, un « département de l'Étude du milieu naturel et agricole » abritant notamment la « direction du Milieu forestier » et un « département de la Nature et des Forêts » comprenant notamment une « direction de la Nature » et une « direction des Ressources forestières » [1].

Selon l'exposé des motifs, « il est nécessaire que la Communauté germanophone adopte son propre décret pour la région de langue allemande », compte tenu de « la modification du décret de la Région wallonne du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier, dont l'article 21, alinéa 1er, 5°, renvoie à d'éventuelles dispositions de la Communauté germanophone en matière de signalisation de chemins touristiques de randonnée ».

[1] Arrêté du Gouvernement wallon du 1er février 2007 'relatif au cadre organique du Service public de Wallonie'.

L'article 20, alinéa 1er, du décret de la Région wallonne du 15 juillet 2008 'relatif au Code forestier' énonce le principe que « […] l'accès des piétons est interdit en dehors des routes, chemins, sentiers et aires ». L'article 21, alinéa 1er, dispose :

> « Sans préjudice des articles 27 et 28, l'accès des cyclistes, skieurs et conducteurs d'animaux de trait, de charge, de monture ou d'élevage est interdit en dehors :
>
> 1° des routes ;
>
> 2° des chemins ;
>
> 3° des sentiers balisés à cet usage conformément à l'article 26, alinéa 4 ;
>
> 4° des aires affectées à cet usage ;
>
> 5° des itinéraires permanents soumis aux obligations que prescrivent le décret du 1er avril 2004 relatif aux itinéraires touristiques balisés, aux cartes de promenades et aux descriptifs de promenades, ou les dispositions équivalentes en Communauté germanophone » [2].

1.2. L'objectif de l'auteur de l'avant-projet est donc d'adopter « les dispositions équivalentes » visées à l'article 21, alinéa 1er, 5°, du décret de la Région wallonne du 15 juillet 2008, au titre de sa compétence en matière de tourisme, en s'inspirant du régime mis en place pour la région de langue française par le décret de la Région wallonne du 1er avril 2004 'relatif aux itinéraires touristiques balisés, aux cartes de promenades et aux descriptifs de promenades', dont les articles 15, §§ 2 et 3, et 16, alinéa 1er, disposent :

> « Art. 15. […]
>
> § 2. Lorsque l'itinéraire envisagé est, en tout ou en partie, situé en forêt, le Commissariat général au tourisme envoie la demande d'autorisation pour avis à l'inspecteur général de la Division nature et forêts de la Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, dénommé ci-après l'inspecteur général, en même temps qu'il notifie au demandeur l'accusé de réception visé au paragraphe précédent.
>
> Dans un délai de quarante-cinq jours à dater du moment où le dossier lui est transmis, l'inspecteur général rend un avis motivé et le notifie au Commissariat général au tourisme et, par lettre recommandée à la poste, au demandeur. En cas d'absence de notification de l'avis dans le délai fixé, il est passé outre par le Commissariat général au tourisme.
>
> § 3. Dans l'hypothèse où le Commissariat général au tourisme ne partage pas l'avis défavorable rendu par l'inspecteur général, il envoie, dans les quinze jours de la réception de cet avis, la demande d'autorisation pour avis conforme à la Commission

[2] Cette disposition figure dans le chapitre IV du titre 3 du décret du 15 juillet 2008 (articles 13 à 29), lequel chapitre est 'relatif à la circulation du public dans les bois et forêts'. Elle est entrée en vigueur le 14 septembre 2009, en vertu de l'article 35, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2009 'relatif à l'entrée en vigueur et à l'exécution du décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier'.

régionale. Il envoie en même temps au demandeur, par lettre recommandée à la poste, copie de cette demande d'avis.

Dans les soixante jours à dater du moment où le dossier est transmis à son président, la Commission régionale rend un avis motivé et le notifie au Commissariat général au tourisme et, par lettre recommandée à la poste, au demandeur. En cas d'absence de notification de l'avis dans le délai fixé, il est passé outre par le Commissariat général au tourisme.

Art. 16. Le Commissariat général au tourisme statue sur la demande d'autorisation de baliser un itinéraire permanent et notifie sa décision au demandeur dans les six mois à dater de l'envoi de l'accusé de réception visé à l'article 15, § 1er.

[…] ».

1.3. À la différence de la Région wallonne, compétente pour régler, respectivement, au titre des matières communautaires transférées, le tourisme [3], et au titre des matières régionales, notamment la protection de l'environnement [4], la protection et la conservation de la nature [5], les forêts [6] et, en matière de travaux publics et de transport, les routes et leurs dépendances [7] ainsi que le régime juridique de la voirie terrestre [8], la Communauté germanophone est uniquement compétente pour régler la matière du tourisme, à l'exclusion des matières régionales précitées. Il s'ensuit que l'auteur de l'avant-projet n'est pas compétent pour soumettre, par voie de décret, à l'avis du service de la Région wallonne compétent pour les forêts, les demandes d'autorisation en vue de signaler un chemin touristique qui traverse en tout ou en partie une zone forestière. Une telle disposition tend en effet à ce que la Communauté germanophone, dont le Gouvernement se voit confier le pouvoir de délivrer l'autorisation de signalisation de chemins touristiques traversant des forêts, prenne dûment en compte les impératifs liés aux politiques que la Région wallonne mène notamment dans les domaines de l'environnement, de la protection et de la conservation de la nature et des forêts.

---

[3] En vertu de l'article 3, 2°, des décrets des 19 et 22 juillet 1993 'attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', compétence que la Région wallonne exerce dans les limites de la région de langue française. La loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' distrait le tourisme des matières communautaires (article 3, modifiant l'article 4, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles') pour en faire une matière régionale (article 17, complétant l'article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980), avec entrée en vigueur au 1er juillet 2014 (article 67, alinéa 1er). Des projets de décret de transfert de la Région wallonne et de la Communauté germanophone prévoient toutefois de transférer la matière devenue régionale du tourisme de la Région wallonne à la Communauté germanophone : voir le projet de décret 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de tourisme', adopté par le Parlement de la Région wallonne en sa séance plénière du 26 mars 2014 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 997/3) ; voir également *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2013-2014, n° 213/1.

[4] Article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

[5] Article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

[6] Article 6, § 1er, III, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

[7] Article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

[8] Article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 2°*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980.

La disposition est dès lors étrangère aux matières que la Communauté germanophone est habilitée à régler sur la base de sa compétence en matière de tourisme.

À cet égard, comme l'a relevé la section de législation du Conseil d'État dans son avis 35.971/4 donné le 26 janvier 2004 sur un avant-projet de décret 'relatif au Code forestier' [9], « […] il est difficile de régler le balisage des itinéraires de promenade en forêt sans envisager cette matière en même temps du point de vue de la protection des forêts et sous l'angle de la politique du tourisme », de sorte que, « [e]u égard à la répartition des compétences dans ladite matière, on peut […] se demander si, comme la section de législation du Conseil d'État l'avait déjà observé dans le passé [10], il n'y aurait pas lieu d'envisager la conclusion, sur ce point, d'un accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté germanophone » [11].

Dans le cadre du présent avant-projet de décret, la conclusion d'un tel accord de coopération avec la Région wallonne est indispensable si l'auteur de l'avant-projet entend maintenir la disposition qui soumet à l'avis du service compétent de la Région wallonne les demandes d'autorisation en vue de signaler un chemin touristique qui traverse en tout ou en partie une zone forestière. Si un tel accord de coopération est conclu, il conviendra que celui-ci détermine également ce qu'il advient en cas d'avis défavorable du service régional compétent.

À défaut de maintenir cette procédure d'avis, l'avant-projet de décret doit être revu, de manière à se limiter à régler la matière du tourisme et en veillant spécialement, dans l'exercice de cette compétence, à ne pas prescrire de règles de nature à porter exagérément atteinte aux compétences de la Région wallonne en matière notamment de protection de l'environnement, de protection et de conservation de la nature, de forêts, de routes et leurs dépendances ainsi que de régime juridique de la voirie terrestre. Ici encore se pose la question de savoir s'il ne serait pas préférable de prévoir la conclusion d'un accord de coopération en la matière, compte tenu du caractère très imbriqué des différentes compétences en cause.

2. Selon l'article 6 de l'avant-projet de décret, la reconnaissance comme chemin touristique implique que celui-ci est déclaré d'utilité publique, ce qui « signifie que le titulaire de l'autorisation est habilité à apposer le balisage correspondant sur chaque support

---

[9] *Doc. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n° 703/1, pp. 51-52.

[10] *Note de bas de page 49* de l'avis cité : Voir l'observation générale n° 1 de l'avis 24.789/9, donné le 8 janvier 1996, sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 février 1996 'visant à exécuter les articles 186*bis*, 188, 193, 194, 196 et 197 du titre XIV de la loi du 19 décembre 1854 contenant le Code forestier'.

[11] Voir également l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 68/96 du 28 novembre 1996, l'avis 35.475/4 donné le 25 juin 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 1er avril 2004 'relatif aux itinéraires touristiques balisés, aux cartes de promenades et aux descriptifs de promenades' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n° 601/1, p. 23) et l'avis 44.364/4 donné le 19 mai 2008 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 15 juillet 2008 'relatif au Code forestier' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 806/1, p. 43).

environnant, tels que murs, façades, poteaux et pylônes, indépendamment des rapports de propriété » (voir le commentaire de l'article).

Dans son avis 43.526/4 donné le 30 janvier 2008 sur un avant-projet devenu le décret du 23 octobre 2008 'portant diverses mesures relatives aux établissements d'hébergement touristique, aux attractions touristiques et aux itinéraires touristiques balisés' [12] et le décret du 23 octobre 2008 'relatif aux permissions de voiries des itinéraires touristiques balisés et modifiant le décret du 19 décembre 2002 instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public', la section de législation du Conseil d'État a observé ce qui suit [13] :

> « À l'appui de la mise en œuvre effective de sa politique en matière de tourisme, la Région wallonne organise donc l'octroi, par la voie de dispositions générales, de permissions de voirie dotant leurs bénéficiaires des prérogatives prévues dans le paragraphe examiné.
>
> À cet égard, il doit être rappelé qu'en vertu de l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 1° et 2°*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Régions sont compétentes, en ce qui concerne les travaux publics et le transport, pour :
>
> '1° les routes et leurs dépendances ;
>
> […]
>
> 2°*bis* le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, quel qu'en soit le gestionnaire, à l'exclusion des voies ferrées gérées par la Société nationale des chemins de fer belges'.
>
> Il est admis que les compétences ainsi définies emportent celle de régler l'usage privatif du domaine de la voirie qui relève des compétences des Régions.
>
> Par conséquent, force est de constater que l'article 6*bis*, § 1er, en projet, règle dans un même décret une matière communautaire transférée à la Région wallonne – en l'occurrence la matière du tourisme – et une matière régionale – en l'occurrence le régime juridique de la voirie terrestre comprenant la politique relative à l'octroi des autorisations domaniales.
>
> Comme la section de législation l'a observé à de multiples reprises, cela ne peut être admis.
>
> Il convient donc de prévoir, conjointement au vote du décret examiné, l'adoption concomitante d'un décret dans la matière régionale identifiée ci-avant et ayant pour but de stipuler, par voie de dispositions générales, qu'en vue du balisage des itinéraires touristiques qui seraient reconnus par les autorités compétentes des permissions de voirie impliquant les prérogatives envisagées par l'avant-projet sont octroyées.
>
> L'article 6*bis*, § 1er, en projet, doit donc être omis ; en effet, l'avant-projet présentement examiné doit se borner à régler la matière communautaire du tourisme ».

---

[12] *Doc. parl*, Parl. wall., 2007-2008, n° 834/1, pp. 32-33.

[13] *Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 835/1, p. 4.

À la suite à cette observation, la disposition critiquée a été omise et la Région wallonne a adopté le décret du 23 octobre 2008 'relatif aux permissions de voirie des itinéraires touristiques balisés et modifiant le décret du 19 décembre 2002 instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public wallon', dont l'article 1er prévoit :

> « Dès qu'un projet d'itinéraire touristique balisé permanent a fait l'objet d'une autorisation par les autorités compétentes, il devient d'utilité publique et le bénéficiaire de l'autorisation devient, pour l'apposition des balises, un permissionnaire de voirie habilité à fixer celles-ci sur tout support riverain tels que murs, façades, poteaux jouxtant la voie publique ainsi que sur tout support implanté sur le domaine public et appartenant à l'autorité publique ou à tout concessionnaire de voirie ou permissionnaire de voirie, pour autant que le placement des balises ne contrevienne pas à d'autres dispositions légales ou réglementaires, n'entrave pas la fonction du support utilisé, et ne fait pas obstacle au droit du gestionnaire domanial d'imposer, à tout moment, ce que les besoins et l'intérêt de la collectivité requièrent ».

Il s'ensuit que l'article 6 de l'avant-projet excède la compétence de la Communauté germanophone en matière de tourisme et doit être omis.

3. Les articles 3 et 7 de l'avant-projet de décret confient des missions à l'« Agence du Tourisme de l'Est de la Belgique ».

Selon le commentaire de l'article 2 :

> « […], le Gouvernement statue sur l'octroi d'une autorisation en la matière, l'Agence du Tourisme de l'Est de la Belgique (TAO) jouant le rôle de coordinateur puisque les demandes doivent être introduites chez elle ».

L'Agence du Tourisme de l'Est de la Belgique est une fondation d'utilité publique qui a pour objet « de promouvoir le tourisme de la Communauté germanophone et des communes de Malmedy et de Waimes sous toutes ses formes » (article 3 des statuts).

Cette fondation reçoit des subventions annuelles prévues dans le budget général des dépenses [14] et dans l'article 8 de l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté germanophone, signé à Eupen le 26 novembre 1998 [15].

Il doit être rappelé que le recours à la collaboration d'une personne morale de droit privé ne peut être envisagé que dans le respect des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination. Le principe d'égalité requiert que cette personne morale de droit privé soit sélectionnée sur la base de critères objectifs et au terme d'une comparaison des candidatures.

---

[14] Le budget général des dépenses pour l'année 2014 prévoit un montant de 736 000 euros.

[15] Cette disposition mentionne « l'O.T.C.E. (Office du Tourisme des Cantons de l'Est) » auquel a succédé la fondation d'utilité publique dénommée « Agence du Tourisme de l'Est de la Belgique » dont les statuts ont été publiés aux annexes du *Moniteur belge* le 24 octobre 2011.

La qualification juridique de la fondation d'utilité publique « Agence du Tourisme de l'Est de la Belgique » pose néanmoins elle-même question.

En effet, il s'agit, d'un organisme chargé de remplir des missions de service public – qu'il s'agisse de celle prévue par le présent avant-projet de décret ou de celles attribuées par les conventions conclues avec les pouvoirs publics en vertu de l'article 40 des statuts –, qui est financé majoritairement par les pouvoirs publics et dont plus de la moitié des membres de l'organe d'administration et de direction sont désignés par les pouvoirs publics (articles 4 et 11 des statuts).

Compte tenu de l'ensemble de ces caractéristiques, la création, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de l'Agence du Tourisme de l'Est de la Belgique devraient être réglés par décret, en vertu de l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, rendu applicable à la Communauté germanophone par l'article 5, § 1er, de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone' [16].

En outre, la circonstance que l'organisme exerce ses missions sur le territoire de la région de langue allemande et, en partie, sur celui de la région de langue française, rend nécessaire la conclusion d'un accord de coopération conformément à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980.

4. En conclusion, l'avant-projet de décret doit être fondamentalement revu.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[16] Comparer avec les articles 3 et suivants du décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 'relatif à l'organisation du tourisme'.