

Numéro du rôle : 29
Arrêt n° 36 du 10 juin 1987

En cause : le recours en annulation partielle du décret de la Communauté flamande du 21 mars 1985 "houdende het statuut van de reisbureaus" (portant statut des agences de voyages), introduit par le Conseil des Ministres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. DELVA et E. GUTT,
des juges I. PETRY, J. SAROT, J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS, L. DE GREVE,
K. BLANCKAERT, L.P. SUETENS, M. MELCHIOR et H. BOEL,

assistée du greffier L. POTOMS,

présidée par le président J. DELVA,

après avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

Par requête du 15 janvier 1986 signée par le Premier Ministre et adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le même jour, un recours a été introduit en vue de l'annulation partielle du décret de la Communauté flamande du 21 mars 1985 "houdende het statuut van de reisbureaus" (portant statut des agences de voyages), publié au Moniteur belge du 16 mai 1985.

Une seconde requête ayant le même objet, datée du 7 février 1986, signée par le Premier Ministre au nom du Conseil des Ministres, a été introduite à la Cour par lettre recommandée à la poste le 10 février 1986.

II. LA PROCEDURE

Par ordonnance du 16 janvier 1986, le président en exercice a désigné les membres du siège de la Cour conformément aux articles 46, § 1er, 48 et 49 de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

L'avis prescrit par l'article 58 de la loi organique du 28 juin 1983 a été publié au Moniteur belge du 25 février 1986.

Par application des articles 59, § 1er, et 113 de la loi organique du 28 juin 1983, les notifications du recours ont été faites par lettres recommandées déposées à la poste le 27 février 1986 et remises aux destinataires les 28 février et 3 mars 1986.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire le 28 mars 1986.

Par ordonnances des 18 juin 1986 et 6 janvier 1987 la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 15 janvier et 15 juillet 1987 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Le Conseil des Ministres et l'Exécutif flamand ont déposé des conclusions au greffe de la Cour, respectivement le 2 juin et le 8 juillet 1986.

Par ordonnance du 20 novembre 1986, le président DELVA a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 10 décembre 1986, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 6 janvier 1987.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties et les avocats des parties ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées déposées à la poste le 11 décembre 1986 et remises aux destinataires les 12 et 15 décembre 1986.

A l'audience du 6 janvier 1987 :

- ont comparu

Me R. WIJFFELS, avocat du barreau d'Anvers, pour le Conseil des Ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles;

Me B. MAES, avocat du barreau de Bruxelles, loco Me R. BUTZLER, avocat à la Cour de cassation, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II 30, 1040 Bruxelles;

- les juges-rapporteurs F. DEBAEDTS et D. ANDRE ont fait rapport;

- Me WIJFFELS et Me MAES ont été entendus en leurs plaidoiries;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 52 et suivants de la loi organique du 28 juin 1983, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour d'arbitrage.

III. EN DROIT

1. Objet du décret

L'article 2, § 1er, du décret dispose que nul ne peut exercer une activité qui consiste soit à organiser ou à vendre des voyages ou séjours à forfait comprenant, notamment, le logement, même pas en qualité d'intermédiaire, soit à vendre de tels voyages ou séjours, des billets de transport ou des bons de logement ou de repas, si ce n'est à titre principal, de façon régulière et moyennant autorisation.

Le paragraphe 2 de cet article établit un certain nombre d'exceptions à la condition en vertu de laquelle les activités visées doivent être exercées à titre principal et de façon régulière.

L'article 3 a trait aux personnes qui contribuent aux activités visées, l'article 4 au titre d'agent de

voyages ou d'agence de voyages.

L'article 5 dispose que l'autorisation est accordée, refusée, suspendue ou retirée par le Commissariat général flamand au tourisme aux conditions et suivant la procédure déterminées par l'Exécutif flamand.

L'article 6 définit les conditions qui peuvent être fixées pour l'octroi de l'autorisation.

Il peut tout d'abord s'agir de conditions qui doivent être remplies par le demandeur ou par la personne chargée de la gestion journalière d'une agence de voyages ou d'une de ses succursales, à savoir des conditions d'âge et de nationalité ainsi que d'autres conditions fixées par l'Exécutif flamand sur la proposition du Comité consultatif flamand pour le tourisme, le comité technique des agences de voyages entendu.

Il peut s'agir ensuite de conditions intéressant l'entreprise. Sont visées en l'espèce des conditions relatives aux capacités financières, des conditions relatives aux montants, à la nature et aux modalités de constitution d'un cautionnement destiné à la garantie des engagements professionnels, et finalement des conditions relatives à l'équipement technique.

Enfin, l'octroi de l'autorisation peut être subordonné à l'apport de la preuve qu'il a été satisfait à l'obligation de s'assurer visée à l'article 2. 4 de la loi du 30 mars 1973.

L'article 7 attribue à l'Exécutif flamand un certain nombre de compétences, notamment pour déterminer les règles concernant la mise en jeu et les modalités de reconstitution et de restitution du cautionnement et pour déterminer les droits des créanciers garantis et des voyageurs, au besoin en dérogeant aux règles du droit commun.

L'article 8 détermine les cas dans lesquels l'autorisation peut être refusée, suspendue ou retirée. C'est ce qui se passe notamment lorsque le demandeur ou le titulaire de l'autorisation, un administrateur, un gérant ou une des personnes chargées de la gestion journalière de l'entreprise a été déclaré en faillite dans une entreprise ayant pour objet l'activité définie à l'article 2, § 1er, ou a été condamné en Belgique ou à l'étranger par une décision judiciaire ayant acquis force de chose jugée pour des infractions déterminées passibles de sanctions pénales, lorsqu'un administrateur, un gérant ou une personne chargée de la gestion journalière a été déclaré en faillite au moment où il possédait une entreprise visée à l'article 2, § 1er, et lorsque le montant des dettes contestées du titulaire de l'autorisation et garanties par le cautionnement atteint le montant de celui-ci.

L'article 9 contient des mesures transitoires applicables en cas de décès du titulaire de l'autorisation.

L'article 10 a trait au Comité consultatif flamand pour le tourisme.

L'article 11 attribue au président du tribunal de commerce le pouvoir de constater l'existence et d'ordonner la cessation de certains manquements aux dispositions du décret.

Les articles 12 et 13 contiennent des dispositions relatives à la recherche des infractions au décret.

L'article 14 abroge, en ce qui concerne la Communauté flamande, la loi du 21 avril 1965 portant statut des agences de voyages.

L'article 15 dispose que l'Exécutif flamand peut édicter des mesures transitoires pour les agences de voyages existantes.

2. En ce qui concerne l'introduction du recours

Le recours en annulation a été introduit par une requête du 15 janvier 1986 signée par le Premier Ministre et envoyée par lettre recommandée à la poste le même jour, requête qui ne mentionne cependant pas que le recours est introduit par le Conseil des Ministres.

Une seconde requête ayant le même objet datée du 7 février 1986 et signée par le Premier Ministre, a été envoyée par lettre recommandée à la poste le 10 février 1986. Dans cette requête, il est expressément spécifié que c'est le Conseil des Ministres qui introduit le recours. Cette seconde requête a fait l'objet d'une lettre d'accompagnement destinée à préciser ce dernier point.

La Cour constate que la seconde requête remplace la première.

3. En ce qui concerne l'objet du recours

La partie requérante demande l'annulation de certaines dispositions du décret au motif que ces dispositions contiendraient, à son estime, des "conditions d'accès à la profession" qui relèvent de la compétence nationale.

Dans le dispositif de la requête est demandée l'annulation partielle du décret entrepris "dans la mesure indiquée ci-dessus" (dans la requête). La Cour doit par conséquent déterminer l'étendue de la demande à partir du contenu de la requête.

Le Conseil des Ministres reproduit exclusivement dans sa requête l'article 6, la première partie de l'article 7, 1^o, et l'article 8, 2^o et 3^o du décret, et dans l'alinéa suivant conclut sa motivation en considérant que les articles reproduits traitent de conditions d'accès à la profession.

4. Au fond

4.A.1. Dans un moyen unique, le Conseil des Ministres fait valoir que les dispositions du décret de la Communauté flamande du 21 mars 1985 dont l'annulation est demandée violent l'article 59bis, § 2, 1^o, de la Constitution et l'article 4, 10^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Les dispositions incriminées du décret précité sont, au dire du Conseil des Ministres, des "conditions d'accès à la profession", conditions dont l'établissement relève de la compétence de l'autorité nationale.

4.A.2. Dans son mémoire du 28 mars 1986, l'Exécutif flamand soutient que les dispositions attaquées du décret du 21 mars 1985 ne sont pas des conditions d'accès à la profession, au sens de l'article 6, § 1er, VI, 6^o, in fine, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui relèveraient de la compétence de l'autorité nationale. Cette notion désigne uniquement les conditions de connaissances de gestion et de connaissances professionnelles visées dans la loi du 15 décembre 1970. Aucune des dispositions attaquées ne renferme semblables conditions.

L'Exécutif flamand soutient en outre que le législateur communautaire est en tout cas compétent pour

adopter les dispositions querellées sur base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Enfin, l'Exécutif flamand soutient dans son mémoire du 28 mars 1986 que le législateur communautaire flamand était en tout cas compétent pour habiliter l'Exécutif flamand à imposer des conditions et des normes en matière de capacités financières, de constitution d'un cautionnement garantissant les engagements professionnels, et en matière d'équipement technique, ainsi que des conditions d'autorisation d'ordre moral. Une stricte différenciation entre les aspects économiques et les aspects culturels du tourisme se heurterait à des objections insurmontables d'ordre pratique et politique. Une politique du tourisme n'est concevable que si les Communautés sont en mesure de régler intégralement la qualité de l'activité touristique. Les normes précitées sont, selon l'Exécutif flamand, étroitement liées à cet objectif politique.

4.A.3. Dans ses conclusions du 2 juin 1986, le Conseil des Ministres observe tout d'abord que les compétences des Communautés et des Régions sont des compétences attribuées, qui doivent dès lors être interprétées de façon restrictive. Le tourisme n'a été transféré aux Communautés qu'au titre de matière culturelle. En vertu de l'article 6, § 1er, VI, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980, toute compétence en matière de conditions d'accès à la profession échappe aux Régions et, a fortiori, aux Communautés.

Les dispositions attaquées du décret du 21 mars 1985 sont incontestablement des "conditions d'accès à la profession" dans l'acception usuelle du terme, conditions auxquelles le législateur s'est référé dans la loi spéciale du 8 août 1980. La notion de "conditions d'accès à la profession" ne peut pas être limitée aux conditions prévues dans la loi du 15 décembre 1970.

Le Conseil des Ministres estime en outre que les législateurs communautaires ne sont pas compétents pour régler des matières économiques. En fixant des conditions pour l'exploitation d'une entreprise, on a réglé une matière économique qui relève de la compétence nationale.

Les Communautés ne sont pas compétentes pour instituer des conditions d'accès à la profession du genre de celles qui sont imposées aux personnes et aux établissements.

En ordre subsidiaire, le Conseil des Ministres fait valoir que même dans l'hypothèse où la notion de "conditions d'accès à la profession" s'entendrait uniquement des conditions personnelles de connaissances de gestion et de connaissances professionnelles, les articles 6, 1°, 8, 2° et 3°, du décret n'en seraient pas moins entachés d'excès de compétence puisqu'ils répondent à cette définition.

Enfin, le Conseil des Ministres conteste la thèse selon laquelle le législateur communautaire flamand a pu, en vertu de la théorie des pouvoirs implicites, adopter les dispositions attaquées et il réfute l'argument qui consiste à dire qu'une politique en matière de tourisme n'est concevable que si les Communautés sont intégralement en mesure d'en préserver et d'en améliorer la qualité, d'autant qu'après la réforme de l'Etat les compétences en matière de tourisme ont été réparties entre l'Etat, les Communautés et les Régions.

Les pouvoirs implicites s'entendent uniquement de ce qui est nécessaire à l'exercice rationnel d'une compétence. Il s'agit d'une compétence subsidiaire qui ne peut intervenir que lorsque cela s'avère indispensable à l'exercice des compétences propres. La théorie des pouvoirs implicites peut d'autant moins être appliquée en l'espèce que le Comité de concertation a estimé que les conditions d'accès à la profession restent de la compétence nationale.

4.A.4. Dans ses conclusions du 7 juillet 1986 l'Exécutif flamand se réfère à l'arrêt rendu par la Cour le 26 juin 1986 dans l'affaire portant le numéro de rôle 18 et par lequel la Cour a rejeté le recours en annulation partielle du décret de la Communauté flamande du 20 mars 1984 portant statut des entreprises d'hébergement, introduit par le Conseil des Ministres. Selon l'Exécutif flamand, il découle des principes établis dans cet arrêt que le recours en annulation du décret de la Communauté flamande du 21 mars 1985 doit être rejeté pour des raisons identiques.

4.B.1. L'article 59bis, § 2, de la Constitution dispose que les Conseils de communauté, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret : "1° les matières culturelles...".

L'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles mentionne, parmi les matières culturelles visées à l'article 59bis, § 2, 1°, de la Constitution : "10° Les loisirs et le tourisme;"

Ainsi, sous réserve de la compétence attribuée aux Régions par l'article 6, § 1er, VI, 4°, c, de la loi spéciale, les Communautés sont compétentes pour édicter les règles propres à la matière du tourisme.

Les agences de voyage jouent un rôle important dans l'activité touristique, telle qu'elle se pratique aujourd'hui et telle qu'elle est visée à l'article 4, 10°, de la loi spéciale.

4.B.2. La partie requérante estime toutefois que les "conditions d'accès à la profession" sont demeurées de la compétence de l'autorité nationale et que les dispositions incriminées du décret entrent dans cette notion.

Aux termes de l'article 6, § 1er, VI, dernier alinéa, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980, "les Régions ne sont pas compétentes en matière de politique des prix et des conditions d'accès à la profession".

Bien que cette disposition figure à l'article 6, § 1er, VI, dernier alinéa, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980, où se trouve définie la compétence des Régions en ce qui concerne la politique économique, et ne figure pas à l'article 4 de la même loi, où sont définies les matières culturelles, elle exprime la volonté du législateur de faire en sorte que l'ensemble de la réglementation de la politique des prix et des conditions d'accès à la profession demeure une matière nationale.

Les Communautés ne sont dès lors pas compétentes en matière de politique des prix et de conditions d'accès à la profession.

4.B.3. Le décret "portant statut des agences de voyages" définit son objet en son article 2, § 1er :

"Nul ne peut exercer une activité qui consiste soit à organiser ou à vendre des voyages à forfait, même pas en qualité d'intermédiaires, soit à vendre de tels voyages ou séjours, des billets de transport ou des bons de logement ou de repas, si ce n'est à titre principal de façon régulière et moyennant autorisation".

Ainsi, l'objet principal du décret est de réglementer l'accès à la profession d'exploitant "d'agences de voyages" et son exercice en délimitant certaines conditions propres à cette activité professionnelle

auxquelles l'octroi de l'autorisation préalable requise peut être subordonné, et de sanctionner l'exercice non autorisé de la profession.

Le décret entend ainsi régler des "conditions d'accès à la profession" au sens de l'article 6, § 1er, VI, dernier alinéa, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il en découle que les diverses dispositions du décret définissant et sanctionnant les conditions qui peuvent être fixées pour l'octroi de l'autorisation visée à l'article 2, § 1er, du décret règlent une matière qui est de la compétence du législateur national de régler les conditions d'accès à la profession.

4.B.4. Lorsqu'un conseil communautaire ou régional édicte par décret des règles propres à une matière qui est de sa compétence, l'article 10 lui permet au besoin de prendre des dispositions dans des matières pour lesquelles il n'est pas compétent, dans la mesure où ces dispositions constituent le complément indispensable des règles qu'il édicte ou a édictées et qui sont de sa compétence.

Tel n'étant pas le cas en l'espèce, l'article 10 de la loi spéciale ne peut trouver application.

Par ces motifs,

La Cour,

Annule dans le décret de la Communauté flamande du 21 mars 1985 "houdende het statuut van de reisbureaus" (portant statut des agences de voyages) :

- l'article 6;
- à l'article 7, 1°, les mots "de regelen betreffende het gebruikmaken en de wijzen van opnieuw samenstellen en teruggeven van de borgtocht, alsmede" (les règles concernant la mise en jeu et les modalités de reconstruction <lire : reconstitution> et de restitution du cautionnement ainsi que);
- l'article 8, 2° et 3°.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 55 de la loi organique du 28 juin 1983, à l'audience publique du 10 juin 1987.

Le greffier,
L. POTOMS

Le président,
J. DELVA