



CONSEIL DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 1990-1991

21 MAI 1991

PROJET DE DECRET

RELATIF A LA PROMOTION DU TOURISME

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de décret tend à clarifier la situation juridique de l'Office de Promotion du Tourisme de la Communauté française de Belgique (OPT), établissement d'utilité publique dont les statuts, approuvés par arrêté royal du 17 novembre 1981, ont été publiés aux annexes du *Moniteur belge* du 1^{er} avril 1982, conformément aux dispositions de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique.

La Cour des comptes a, dans ses 144^e et 146^e Cahiers d'observations, émis des objections à l'égard de la technique adoptée à l'époque, qui consistait à confier des missions déterminées à un organisme constitué sous une forme de droit privé, par la voie d'une simple convention conclue par le Président de l'Exécutif de la Communauté française et sans aval du pouvoir législatif.

Dès lors, deux solutions pouvaient être envisagées afin de rencontrer les objections émises: soit la création, par décret, d'un organisme d'intérêt public, soit la modification des statuts de l'O.P.T., de manière à mieux assurer le caractère autonome de l'Office auquel des missions déterminées seraient confiées par ou en vertu d'un décret. Ces solutions ont été soumises à la Cour des comptes qui, dans son 146^e Cahier d'observations, relève à ce propos ce qui suit: « Comme en toute hypothèse, une habilitation décrétales consacrer le transfert à l'organisme de missions antérieurement dévolues au Commissariat général au tourisme, la Cour a visé les ordonnances de la 1^{re} tranche du subside alloué pour l'année 1989 mais, tout en prenant acte des négociations en cours, a subordonné le visa des prochaines ordonnances à une décision définitive de l'Exécutif dans cette affaire » (146^e Cahier d'observations, page 26).

L'Exécutif a fait choix de la seconde solution. En effet, divers motifs plaident en faveur d'une telle solution. La nature même de la promotion touristique implique que les différents acteurs — tant publics que privés — collaborent étroitement. Dans la plupart des pays européens, cette promotion est du reste assurée par des organismes de droit privé dont le financement est assuré à la fois par une contribution du secteur privé et par des subventions allouées par l'autorité publique.

C'est ainsi que la France a confié récemment la promotion de son tourisme à la « Maison de la France », groupement d'intérêt économique où sont représentés le secteur public et

le secteur privé. En Hollande, le Nationaal Bureau voor Toerisme est une asbl mixte regroupant les intérêts publics et privés dans une collaboration exemplaire. L'Allemagne et la Suisse ont également opté pour cette formule.

Sans doute, est-il opportun que la promotion touristique soit de plus en plus prise en charge par les principaux bénéficiaires, en ce compris le financement des activités.

A cet égard, l'OPT a dès à présent obtenu des résultats significatifs puisqu'il est parvenu à augmenter progressivement les apports du secteur privé, pour les porter à 25 p.c. du budget de l'organisme. Pour l'année 1989, la subvention de la Communauté française a ainsi pu être ramenée à 75 p.c. des dépenses globales soit 190 millions sur un total de 264 millions.

En outre, les activités inhérentes à la promotion du tourisme — dont bon nombre présentent un caractère commercial ou semi-commercial, comme par exemple la réservation des lieux de logement, l'élaboration de forfaits touristiques, etc. — nécessitent de la part de l'organisme qui les prend en charge, une souplesse de fonctionnement que le statut emprunté à la loi du 27 juin 1921 est le mieux à même de procurer. Ce statut permet, par ailleurs, de développer harmonieusement les recettes propres liées aux opérations commerciales et semi-commerciales dont il s'agit.

L'adoption du présent projet de décret doit être accompagnée d'une modification des statuts de l'O.P.T., de manière à ce que son autonomie ne puisse être mise en doute. Cette modification concerne, pour l'essentiel, l'article 4 qui doit consacrer les principes suivants:

1^o la majorité des membres du conseil d'administration appartiennent au secteur privé;

2^o les membres du conseil d'administration sont nommés sur proposition de diverses associations professionnelles et, de façon minoritaire, de pouvoirs publics et organismes d'intérêt public (par exemple SNCB, Sabena...).

Dans son avis daté du 29 juin 1990, le Conseil d'Etat paraît considérer que le processus de régularisation proposé débouche sur la création d'une personne morale de droit public alors que l'Exécutif a, précisément, opté sans ambiguïté pour le maintien et le renforcement du caractère privé de l'OPT, en tant qu'entité juridique distincte de la Communauté française.

Quant au fondement de la procédure qui serait suivie en l'occurrence, la doctrine ne conteste pas la possibilité pour un pouvoir de conférer certaines missions de service public ou d'intérêt général à une personne de droit privé, moyennant une habilitation législative.

Le Conseil d'Etat critique également le fait qu'après révision des statuts, une majorité des membres du conseil d'administration de l'OPT appartiendrait au secteur privé. Dans la mesure où la volonté de l'Exécutif est de conserver et de renforcer le caractère privé et l'autonomie de l'organisme, cette observation apparaît, bien évidemment, comme dépourvue de pertinence.

En ce qui concerne le contrôle que la Communauté française pourra exercer sur l'utilisation des fonds mis à disposition de l'OPT pour l'exercice des missions déléguées, de nombreuses garanties sont contenues dans le projet de texte proposé : présentation pour approbation d'un plan de promotion et d'un projet de budget; transmission des comptes et rapports d'activités à la Communauté française; contrôle de deux délégués de l'Exécutif auprès de l'Office.

Le Conseil d'Etat considère, au demeurant, que la tutelle du gouvernement central à laquelle l'Office est soumis en tant qu'établisse-

ment d'utilité publique au sens de la loi du 27 juin 1921 est de nature à instaurer « un double contrôle sur celui-ci exercé par le Roi et le législateur national d'une part, par l'Exécutif d'autre part » et que « cette dualité pourrait conduire à des décisions contradictoires d'autorités indépendantes ».

L'argument du Conseil d'Etat apparaît, sur ce point, dénué de réel fondement.

En effet, il est unanimement admis que si les articles 27 et suivants de la loi du 27 juin 1921 confèrent la surveillance des établissements d'utilité publique au pouvoir central, il ne s'agit que d'un simple droit de surveillance strictement limité qui exclut toute immixtion dans la gestion de l'organisme. En particulier, le gouvernement ne pourrait en aucune manière modifier, réformer ou annuler quant au fond les décisions prises par les administrateurs.

A fortiori, les compétences expressément reconnues aux Communautés et Régions par les lois de réformes institutionnelles imposent-elles à l'autorité centrale le respect de l'autonomie gestionnelle de l'organisme.

Le texte du projet de décret a, par ailleurs, été soumis au Conseil Supérieur du Tourisme lequel, lors de sa réunion du 5 septembre 1990, a émis un avis favorable.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'alinéa 1^{er} de cet article contient l'habilitation décrétole à transférer à l'OPT des missions déterminées en rapport avec la promotion du tourisme de la Communauté française. La nature même des missions dont le transfert est de la sorte autorisé n'implique aucunement l'abandon, en faveur de l'OPT, de prérogatives propres à la puissance publique.

La nécessaire souplesse requise en la matière conduit à autoriser l'Exécutif à réaliser ce transfert par voie d'arrêté.

Pour l'énumération exemplative des missions pouvant être confiées à l'OPT, on s'est inspiré de la situation existante et plus particulièrement de l'article 3 des statuts de cet organisme.

Article 2

L'article 2 autorise l'Exécutif à accorder à l'OPT des subventions destinées à couvrir totalement ou partiellement les dépenses liées aux missions qui lui sont confiées en vertu de l'article précédent.

Ces subventions sont soumises, pour ce qui est de leur contrôle, au droit commun, tel que formulé à l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions et dans son arrêté d'exécution du 26 avril 1968, tel que modifié par l'arrêté royal du 5 août 1974.

Article 3

Cet article impose à l'OPT l'obligation de soumettre chaque année à l'approbation de l'Exécutif au plus tard le 30 juin le budget et le programme d'activités de l'année suivante.

Il oblige également l'Office à communiquer chaque année le compte et le rapport d'activités relatifs à l'exercice précédent, lesquels, accompagnés de l'avis de l'Exécutif, sont transmis pour information au Conseil dans le délai qui est précisé.

Article 4

Cet article retient le principe de la désignation de deux délégués de l'Exécutif auprès de l'Office spécialement chargés du suivi des missions assumées avec l'appui financier de la Communauté française.

PROJET DE DECRET

RELATIF A LA PROMOTION DU TOURISME

L'Exécutif de la Communauté française,

Sur la proposition du ministre de l'Enseignement, de la Formation, du Sport, du Tourisme et des Relations internationales,

ARRETE:

Le ministre de l'Enseignement, de la Formation, du Sport, du Tourisme et des Relations internationales est chargé de présenter au Conseil de la Communauté française le projet de décret dont la teneur suit :

Article 1^{er}

L'Exécutif peut confier à l'établissement d'utilité publique « Office de Promotion du Tourisme de la Communauté française de Belgique » des missions déterminées en rapport avec la promotion du tourisme.

Il peut notamment le charger :

- a) d'analyser et de prospector les marchés dans le domaine touristique;
- b) d'installer et de gérer des bureaux touristiques et de réservation;
- 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.

Art. 2

Dans la limite des crédits budgétaires, l'Exécutif peut accorder à l'Office des subventions destinées à couvrir en tout ou en partie les dépenses afférentes aux missions qui lui sont confiées en vertu de l'article 1^{er}.

Art. 3

Lorsque des missions lui sont confiées en application de l'article 1^{er} du présent décret, l'Office soumet à l'approbation de l'Exécutif, au plus tard le 30 juin de chaque année, un

plan de promotion et un projet de budget pour l'année suivante.

A défaut d'approbation dans les quatre mois, celle-ci sera réputée acquise.

Dans le cas où le budget de la Communauté française relatif à l'année subséquente est voté après l'expiration dudit délai, ce dernier sera prorogé à due concurrence.

Par ailleurs, l'Office justifiera chaque année, au plus tard le 31 mars, de l'exécution des missions qui lui sont confiées, en communiquant à l'Exécutif le compte et le rapport d'activités relatifs à l'exercice précédent.

Ceux-ci, accompagnés de l'avis de l'Exécutif, sont communiqués au Conseil de la Communauté française, dans les quatre mois qui suivent leur réception.

Art. 4

Sans préjudice de l'application des dispositions légales et réglementaires relatives au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions ainsi que de la production des documents visés à l'article 3 du présent décret, l'Exécutif peut désigner deux délégués auprès de l'Office, spécialement chargés du suivi des missions assumées avec l'appui financier de la Communauté française.

Ces délégués ont accès à toutes les sources d'informations et à tous documents qu'ils estiment utiles pour l'exercice de leur tâche.

Ils peuvent assister, sans voix délibérative, aux réunions du conseil d'administration de l'Office. Ils reçoivent préalablement communication des ordres du jour et des documents ayant trait aux affaires soumises à délibération.

Ces délégués font périodiquement rapport à l'Exécutif.

Fait à Bruxelles, le 14 mai 1991.

Par l'Exécutif de la Communauté française,

*Le ministre de l'Enseignement,
de la Formation, du Sport, du Tourisme
et des Relations internationales,*

J.-P. GRAFE.

AVANT-PROJET DE DECRET

SOU MIS AU CONSEIL D'ETAT

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent avant-projet de décret tend à clarifier la situation juridique de l'Office de Promotion du Tourisme de la Communauté française de Belgique (OPT), établissement d'utilité publique dont les statuts, approuvés par arrêté royal du 17 novembre 1981, ont été publiés aux annexes du *Moniteur belge* du 1^{er} avril 1982, conformément aux dispositions de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique.

La Cour des comptes a, dans ses 144^e et 146^e Cahiers d'observations, émis des objections à l'égard de la technique adoptée à l'époque, qui consistait à confier des missions déterminées à un organisme constitué sous une forme de droit privé, par la voie d'une simple convention conclue par le président de l'Exécutif de la Communauté française et sans aval du pouvoir législatif.

Dès lors, deux solutions pouvaient être envisagées afin de rencontrer les objections émises: soit la création, par décret, d'un organisme d'intérêt public, soit la modification des statuts de l'OPT, de manière à mieux assurer le caractère autonome de l'Office auquel des missions déterminées seraient confiées par ou en vertu d'un décret. Ces solutions ont été soumises à la Cour des comptes qui, dans son 146^e Cahier d'observations, relève à ce propos ce qui suit: « Comme en toute hypothèse, une habilitation décrétalement consacrera le transfert à l'organisme de missions antérieurement dévolues au Commissariat général au Tourisme, la Cour a visé les ordonnances de la 1^{re} tranche du subside alloué pour l'année 1989 mais, tout en prenant acte des négociations en cours, a subordonné le visa des prochaines ordonnances à une décision définitive de l'Exécutif dans cette affaire » (146^e Cahier d'observations, page 26).

L'Exécutif a fait choix de la seconde solution. En effet, divers motifs plaident en faveur d'une telle solution. La nature même de la promotion touristique implique que les différents acteurs — tant publics que privés — collaborent étroitement. Dans la plupart des pays européens, cette promotion est du reste assurée par des organismes de droit privé dont le financement est assuré à la fois par une contribution du secteur privé et par des subventions allouées par l'autorité publique.

C'est ainsi que la France a confié récemment la promotion de son tourisme à la « Maison de France » groupement d'intérêt économique où sont représentés le secteur public et le secteur privé. En Hollande, le Nationaal Bureau voor Toerisme est une ASBL mixte regroupant les intérêts publics et privés dans une collaboration exemplaire. L'Allemagne et la Suisse ont également opté pour cette formule.

Sans doute, est-il opportun que la promotion touristique soit de plus en plus prise en charge par les principaux bénéficiaires, en ce compris le financement des activités.

A cet égard, l'OPT a dès à présent obtenu des résultats significatifs puisqu'il est parvenu à augmenter progressivement les apports du secteur privé, pour les porter à 25 p.c. du budget de l'organisme. Pour l'année 1989, la subvention de la Communauté française a ainsi pu être ramenée à 75 p.c. des dépenses globales soit 190 millions sur un total de 264 millions.

En outre, les activités inhérentes à la promotion du tourisme — dont bon nombre présentent un caractère commercial ou semi-commercial, comme par exemple la réservation des lieux de logement, l'élaboration de forfaits touristiques, etc. — nécessitent de la part de l'organisme qui les prend en charge, une souplesse de fonctionnement que le statut emprunté à la loi du 27 juin 1921, est le mieux à même de procurer. Ce statut permet, par ailleurs, de développer harmonieusement les recettes propres liées aux opérations commerciales et semi-commerciales dont il s'agit.

L'adoption du présent projet de décret doit être accompagnée d'une modification des statuts de l'OPT, de manière à ce que son autonomie ne puisse être mise en doute. Cette modification concerne, pour l'essentiel, l'article 4 qui doit consacrer les deux principes suivants:

1^o la majorité des membres du Conseil d'administration appartiennent au secteur privé;

2^o les membres du Conseil d'administration sont nommés sur proposition de diverses associations professionnelles et, de façon minoritaire de pouvoirs publics et organismes d'intérêt public (par exemple SNCB, Sabena, ...).

L'Exécutif annexe au présent avant-projet le texte des statuts, approuvés par arrêté royal du 17 novembre 1981, et des modifications qui, conformément à l'article 31 de la loi du 27 juin 1921, seront soumises à l'accord du gouvernement.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'alinéa 1^{er} de cet article contient l'habilitation décrétalement à transférer à l'OPT des missions déterminées en rapport avec la promotion du tourisme de la Communauté française. La nature même des missions dont le transfert est de la sorte autorisé n'implique aucunement l'abandon, en faveur de l'OPT, de prérogatives propres à la puissance publique.

La nécessaire souplesse requise en la matière conduit à autoriser l'Exécutif à réaliser ce transfert par voie d'arrêté.

Pour l'énumération exemplative des missions pouvant être confiées à l'OPT, on s'est inspiré de la situation existante et plus particulièrement de l'article 3 des statuts de cet organisme.

Article 2

L'article 2 autorise l'Exécutif à accorder à l'OPT des subventions destinées à couvrir totalement ou partiellement les dépenses liées aux missions qui lui sont confiées en vertu de l'article précédent.

Ces subventions sont soumises, pour ce qui est de leur contrôle, au droit commun, tel que formulé à l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions et dans son arrêté d'exécution du 26 avril 1968, tel que modifié par l'arrêté royal du 5 août 1974.

Article 3

Cet article impose à l'OPT l'obligation de soumettre chaque année à l'approbation de l'Exécutif au plus tard pour le 30 juin le budget et le programme d'activités de l'année suivante.

Il oblige également l'office à communiquer chaque année le compte et le rapport d'activités relatifs à l'exercice précédent, lesquels accompagnés de l'avis de l'Exécutif sont transmis pour information au Conseil dans le délai qui est précisé.

Article 4

Cet article retient le principe de la désignation d'un délégué de l'Exécutif auprès de l'Office spécialement chargé du suivi des missions assumées avec l'appui financier de la Communauté française.

AVANT-PROJET DE DECRET RELATIF A LA PROMOTION DU TOURISME

Article 1^{er}

L'Exécutif peut confier à l'établissement d'utilité publique « Office de Promotion du Tourisme de la Communauté française de Belgique » des missions déterminées en rapport avec la promotion du tourisme.

Il peut notamment le charger :

a) d'analyser et de prospecter les marchés dans le domaine touristique;

b) d'installer et de gérer des bureaux touristiques et de réservation;

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.

Art. 2

Dans la limite des crédits budgétaires, l'Exécutif peut accorder à l'Office des subventions destinées à couvrir en tout ou en partie les dépenses afférentes aux missions qui lui sont confiées en vertu de l'article 1^{er}.

Art. 3

Lorsque des missions lui sont confiées en application de l'article 1^{er} du présent décret, l'Office soumet à l'approbation de l'Exécutif, au plus tard le 30 juin de chaque année, un plan de promotion et un projet de budget pour l'année suivante.

A défaut d'approbation dans les quatre mois, celle-ci sera réputée acquise.

Dans le cas où le budget de la Communauté française relatif à l'année subséquente est voté après l'expiration dudit délai, ce dernier sera prorogé à due concurrence.

Par ailleurs, l'Office justifiera chaque année, au plus tard le 31 mars, de l'exécution des missions qui lui ont été confiées, en communiquant à l'Exécutif le compte et le rapport d'activités relatif à l'exercice précédent.

Ceux-ci, accompagnés de l'avis de l'Exécutif, sont communiqués au Conseil de la Communauté française, dans les quatre mois qui suivent leur réception.

Art. 4

Sans préjudice de l'application des dispositions légales et réglementaires relatives au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions ainsi que de la production des documents visés à l'article 3 du présent décret, l'Exécutif peut désigner un délégué auprès de l'Office, spécialement chargé du suivi des missions assumées avec l'appui financier de la Communauté française.

Ce délégué a accès à toutes les sources d'informations et à tous documents qu'il estime utiles pour l'exercice de sa tâche.

Il peut assister, sans voix délibérative, aux réunions du conseil d'administration de l'Office. Il reçoit préalablement communication des ordres du jour et des documents ayant trait aux affaires soumises à délibération.

Ce délégué fait périodiquement rapport à l'Exécutif.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le ministre de l'Enseignement, de la Formation, du Sport, du Tourisme et des Relations internationales de la Communauté française, le 25 avril 1990, d'une demande d'avis sur un projet de décret « relatif à la promotion du tourisme » et, le 19 juin 1990, d'une lettre par laquelle le Ministre demande communication de l'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, a donné le 22 juin 1990 l'avis suivant :

D'emblée le décret en projet soulève la question de savoir si, en vertu de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ce n'est pas à un décret qu'il revient de régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de l'Office de promotion du tourisme.

La réponse du Conseil d'Etat est affirmative.

En habilitant l'Exécutif à déléguer à un établissement d'utilité publique, au sens de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, l'accomplissement de missions qui relèvent des attributions de la Communauté, le législateur, outre qu'il ne se conformerait pas au principe de légalité applicable à la création de personnes morales de droit public, consacré notamment par l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, créerait une situation juridique anormale à un double point de vue. D'autre part, il donnerait à des autorités et à des personnes dont la majorité d'entre elles échappe à son contrôle et à celui de l'Exécutif, le pouvoir de modifier les statuts de la fondation à qui incombe l'accomplissement des missions déléguées par la Communauté, pouvoir en soi juridiquement critiquable et d'autant moins justifié que si la majorité des membres du conseil d'administration de l'Office appartiendront désormais au secteur privé, aux termes des statuts en voie de modification, en revanche, un quart seulement des ressources de l'Office est procuré par ce secteur, selon l'exposé des motifs (1). D'au-

tre part, le recours à la forme juridique de l'établissement d'utilité publique, combiné avec les mesures législatives en projet tendant à instaurer un contrôle de l'Exécutif sur l'Office, instaurerait un double contrôle sur celui-ci, exercé par le Roi et le législateur national, d'une part, par l'Exécutif, d'autre part (1). Cette dualité pourrait conduire à des décisions contradictoires d'autorités indépendantes l'une de l'autre; de surcroît, l'éventualité de l'intervention du législateur national ou du Roi ne se concilierait pas avec le principe de l'autonomie reconnue aux Communautés, notamment en cas de liquidation de l'établissement.

Au surplus, le Conseil d'Etat attire l'attention de l'Exécutif sur l'article 2, alinéa 1^{er}, du décret du 2 décembre 1988 portant création du Conseil supérieur du tourisme. L'Exécutif aurait dû demander l'avis de ce Conseil avant de soumettre le présent projet de décret à la section de législation du Conseil d'Etat. En effet, les modalités de fonctionnement de l'Office de promotion du tourisme de la Communauté française relèvent du « domaine du tourisme », au sens du décret du 2 décembre 1988 précité, ainsi qu'il appert de son article 3, § 2, *in fine*.

La chambre était composée de

M. P. FINCOEUR, conseiller d'Etat, président;

MM. C.-L. CLOSSET, R. ANDERSEN, conseillers d'Etat;

Mme R. DEROY, greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur.

Le Greffier,

R. DEROY.

Le Président,

P. FINCOEUR.

(1) Loi du 27 juin précitée, article 31.

(1) Projet de décret, articles 3 et 4; loi du 27 juin 1921 précitée, articles 34, 36, 40 et 41.