

Numéro du rôle : 2801
Arrêt n° 119/2004 du 30 juin 2004

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation du décret de la Commission communautaire française du 16 janvier 2003 modifiant la loi du 21 avril 1965 portant statut des agences de voyages, introduit par la s.p.r.l. Voyages Bizet Reizen.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen et J.-P. Snappe, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 15 octobre 2003 et parvenue au greffe le 16 octobre 2003, la s.p.r.l. Voyages Bizet Reizen, dont le siège est établi à 1070 Bruxelles, chaussée de Mons 1037, a introduit un recours en annulation du décret de la Commission communautaire française du 16 janvier 2003 modifiant la loi du 21 avril 1965 portant statut des agences de voyages (publié au *Moniteur belge* du 16 avril 2003).

A l'audience publique du 2 juin 2004 :

- a comparu Me R. Tijss *loco* Me H. Sebreghs et Me F. Van Bellinghen, avocats au barreau d'Anvers, pour la partie requérante;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et P. Martens ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Objet de la disposition attaquée*

Le décret modifiant la loi du 21 avril 1965 portant statut des agences de voyages énonce :

« Article 1er. Le présent décret règle une matière visée à l'article 128 de la Constitution en vertu des articles 138 et 178 de la Constitution.

Art. 2. Il est ajouté à la loi du 21 avril 1965 portant statut des agences de voyages, un article *4bis* rédigé comme suit :

‘ Quiconque s'est vu octroyer l'autorisation visée à l'article 1er peut de façon exceptionnelle exercer l'activité définie à l'article 1er, § 1er, après avis du Commissaire au tourisme, dans le cadre de foires et salons de tourisme. ’

Art. 3. Le présent décret produit ses effets à partir du 1er février 2003. »

### III. *En droit*

- A -

#### *Quant à l'intérêt*

A.1. La partie requérante estime qu'elle a intérêt à son recours en annulation. Elle est une agence de voyages établie dans la Région de Bruxelles-Capitale et doit être considérée comme faisant exclusivement partie, en raison de ses activités, de la Communauté flamande. Elle est donc privée de la possibilité de vendre des voyages dans les foires et salons de tourisme de la Région de Bruxelles-Capitale.

Elle est, de ce fait, directement et défavorablement affectée par le décret attaqué.

#### *Quant au fond*

A.2. Dans un premier moyen, la partie requérante fait valoir que le décret entrepris viole l'union économique et l'unité monétaire en tant que concept de délimitation des compétences sur lequel repose le système de l'Etat belge. En effet, la Commission communautaire française a adopté un décret qui prévoit que quiconque s'est vu octroyer l'autorisation visée à l'article 1er de la loi du 21 avril 1965 portant statut des agences de voyages peut, de façon exceptionnelle, exercer l'activité définie à l'article 1er, § 1er, de la loi précitée, après avis du commissaire au tourisme, dans le cadre de foires et de salons de tourisme. Cette disposition est contraire à la libre circulation des services à l'intérieur d'un marché intégré puisque les agences de voyages auxquelles ne s'applique pas ce régime ne peuvent pas vendre, sur un même marché intégré, des voyages dans les foires et salons de tourisme, de sorte que ce régime n'est pas compatible avec l'union économique et l'unité monétaire.

A.3. Le deuxième moyen est pris de la violation du principe général de droit de la loyauté fédérale en tant que concept de délimitation des compétences, de l'article 143, § 1er, de la Constitution et des principes du raisonnable et de la proportionnalité. Le décret attaqué crée un régime qui perturbe sérieusement les mécanismes du marché à l'intérieur du marché intégré, alors que le principe général de droit de la loyauté fédérale oblige les entités fédérées à tenir compte, lors de l'exercice de leurs compétences, de l'effet de celui-ci sur les autres entités fédérées ou sur l'ensemble intégré et que les principes du raisonnable et de la proportionnalité interdisent à une autorité d'exercer la politique qui lui a été confiée d'une manière telle qu'il devient exagérément difficile pour une autre autorité de mener efficacement la politique qui lui a été confiée, de sorte que le décret attaqué porte atteinte à l'un des principes de base de délimitation des compétences de la structure étatique belge.

A.4. La partie requérante invoque comme troisième moyen la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le décret attaqué crée une distinction entre, d'une part, les agences de voyages wallonnes uncommunautaires, qui peuvent, elles, vendre des voyages dans les foires et salons de tourisme de la Région de Bruxelles-Capitale et, d'autre part, les agences de voyages flamandes uncommunautaires qui ne peuvent le faire, alors que cette différence de traitement ne repose sur aucune justification raisonnable.

- B -

B.1. L'article 4, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles énonce :

« Les matières culturelles visées à l'article 59bis, § 2, 1°, de la Constitution sont :

[...]

10° Les loisirs et le tourisme;

[...] ».

En application de l'article 138 de la Constitution, la compétence décrétable en matière de tourisme a été transférée, par l'article 3, 2°, du décret II du 19 juillet 1993 « attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française », de la Communauté française à la Commission communautaire française pour le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

En vertu des articles 127, § 2, et 128, § 2, de la Constitution, la Commission communautaire française est compétente dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale pour les institutions qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française.

En application du décret entrepris, les agences de voyages qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française obtiennent désormais l'autorisation de vendre des voyages dans les foires et salons de tourisme de la Région de Bruxelles-Capitale, alors que les agences de voyages qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté flamande et les agences de voyages bicommunautaires n'ont pas cette autorisation puisque, sur la base de l'article 4 de la loi du 21 avril 1965 portant statut des agences de voyages, elles ne peuvent vendre des voyages que dans une agence titulaire d'une autorisation.

#### *Quant au premier moyen*

B.2.1. La partie requérante soutient que le décret attaqué n'est pas conforme au principe selon lequel les compétences doivent s'exercer dans le respect du cadre de l'union économique et de l'unité monétaire, contenu à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, puisque les agences de voyages auxquelles le décret attaqué ne s'applique pas ne peuvent vendre des voyages, sur le même marché intégré, dans les foires et salons de tourisme.

B.2.2. L'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles implique que les régions et, eu égard à l'objectif général de la disposition, par extension les communautés et les commissions communautaires exercent leurs compétences « dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux ».

La Commission communautaire française doit donc tenir compte de la disposition limitative des compétences inscrite à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale précitée.

B.2.3. Il ressort du décret et de ses travaux préparatoires que la disposition originaires de la loi du 21 avril 1965 interdisait la vente de voyages en dehors de l'agence titulaire d'une autorisation. L'objectif du législateur fédéral était alors le suivant :

« [...] protéger le consommateur et le secteur lui-même des pseudo agences de voyages qui ne cachaient en fait qu'une escroquerie, en instituant des règles garantissant la visibilité et la transparence dans ce domaine » (*Doc.*, Assemblée de la Commission communautaire française, 2002-2003, n° 84/1, p. 2).

A la suite de l'évolution de la société, et en particulier de la vente de voyages par le biais d'internet, cette interdiction est considérée comme dépassée :

« Si cette contrainte technique visait à l'époque à protéger les consommateurs, il va sans dire qu'aujourd'hui la vente des voyages se fait d'autres façons et n'est plus liée à l'identification géographique des professionnels du tourisme. » (*Doc.*, Assemblée de la Commission communautaire française, 2002-2003, n° 84/2, p. 3)

« La présente proposition de décret a donc pour objectif de permettre aux agences de voyages ayant obtenu l'agrégation, de pratiquer leur métier lors de salons et foires commerciales. » (*Doc.*, Assemblée de la Commission communautaire française, 2002-2003, n° 84/1, p. 2)

B.2.4. La compatibilité du régime de liberté avec le principe de l'union économique doit s'apprécier d'un double point de vue.

Pour les agences de voyages qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française, le décret attaqué donne la possibilité de vendre des voyages dans les foires et salons de tourisme; il ne s'agit donc pas d'une limitation mais d'une extension de la libre circulation des services.

Pour les agences de voyages qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté flamande et les agences de voyages bicommunautaires, le décret entrepris n'implique pas une limitation de leurs activités professionnelles. Si le décret ne leur accorde pas cette autorisation, cela est dû aux limites qui découlent de la compétence territoriale et matérielle de la Commission communautaire française.

Rien n'empêche les législateurs compétents d'instaurer un régime identique pour les agences de voyages bicommunautaires et pour les agences de voyages qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté flamande.

B.2.5. Le moyen ne peut être admis.

#### *Quant au deuxième moyen*

B.3.1. Le deuxième moyen est pris d'une violation de la loyauté fédérale, inscrite à l'article 143, § 1er, de la Constitution, et du principe du raisonnable et de la proportionnalité.

B.3.2. Le principe de la loyauté fédérale, selon les travaux préparatoires de cet article de la Constitution, implique, pour l'autorité fédérale et pour les entités fédérées, l'obligation de ne pas perturber l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble, lorsqu'elles exercent leurs compétences; il signifie davantage que l'exercice de compétences : il indique dans quel esprit cela doit se faire (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-29/2).

B.3.3. Le principe de la loyauté fédérale, lu en combinaison avec le principe du raisonnable et de la proportionnalité, signifie que chaque législateur est tenu, dans l'exercice

de sa propre compétence, de veiller à ce que, par son intervention, l'exercice des compétences des autres législateurs ne soit pas rendu impossible ou exagérément difficile.

B.3.4. Tout législateur, donc également l'Assemblée de la Commission communautaire française, peut estimer que l'interdiction de vendre des voyages en dehors de l'agence titulaire d'une autorisation est dépassée eu égard à l'évolution de la société.

Une telle constatation ne pourrait être jugée contraire au principe de la loyauté fédérale, combiné avec le principe du raisonnable et de la proportionnalité.

B.3.5. Le deuxième moyen ne peut être admis.

#### *Quant au troisième moyen*

B.4.1. Le troisième moyen est pris d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Les agences de voyages qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française peuvent désormais vendre sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale des voyages dans les foires et salons de tourisme, alors que les agences de voyages qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté flamande et les agences de voyages bicommunautaires n'ont pas cette possibilité.

B.4.2. Une différence de traitement dans des matières où les communautés et les régions disposent de compétences propres est la conséquence possible de politiques distinctes permises par l'autonomie qui leur est accordée par la Constitution ou en vertu de celle-ci; une telle différence ne peut en soi être jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Cette autonomie serait dépourvue de signification si le seul fait qu'il existe des différences de traitement entre les destinataires de règles s'appliquant à une même matière dans les diverses communautés et régions était jugé contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.4.3. Le moyen ne peut être admis.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 30 juin 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts