

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française, le 6 octobre 1983, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française "réglant l'octroi de primes pour la modernisation et la construction d'établissements hôteliers", a donné le 20 décembre 1983 l'avis suivant :

INTITULE.

La concordance de l'intitulé du projet avec le dispositif et avec le libellé de l'article budgétaire 51.01 serait mieux assurée si les travaux d'agrandissement d'établissements hôteliers y étaient cités également.

PREAMBULE.

L'alinéa 2 doit être omis. En effet, il n'est pas d'usage de viser au préambule un arrêté que l'arrêté en projet abroge dans son ensemble.

L'avis de l'Inspecteur des Finances a été communiqué au Conseil d'Etat. Contrairement à ce que l'alinéa 3 énonce, cet avis peut difficilement être considéré comme favorable. Il ressort toutefois des informations fournies au Conseil d'Etat que l'accord du Ministre du Budget, exigé en pareil cas par l'article 6.3 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire, a été donné. C'est donc cet accord qui devrait être visé, avec sa date, à l'alinéa 3 (devenant l'alinéa 2).

DISPOSITIF.Article 2.

La première phrase de l'article serait mieux rédigée comme suit :

"Les demandes d'octroi de la prime sont adressées par lettre recommandée à la poste au Ministre qui a le tourisme dans ses attributions".

.../...

Le dispositif des b) et d) reproduit celui de l'article 2 de l'arrêté ministériel du 9 mai 1967 réglant la procédure d'introduction des demandes de primes pour la modernisation et la construction d'établissements hôteliers, sans le modifier. Une adaptation du texte s'impose cependant, puisque les demandes visant l'obtention d'une prime pourront désormais être introduites après l'exécution des travaux ou la réalisation des acquisitions. A cette fin, aux b) et d), on ferait suivre le mot "envisagé(es)" des termes "ou réalisé(es)".

Article 3.

Pour éviter l'emploi de l'adjectif "subsidiable", le début de l'article serait mieux rédigé de la façon suivante :

"Peuvent donner lieu à l'octroi d'une prime :".

Selon les termes de l'arrêté en projet, les installations énumérées au b) peuvent faire l'objet de l'octroi d'une prime, notamment si elles constituent des "immeubles par destination".

Pour que l'immobilisation puisse se produire, il faut que l'immeuble et le meuble appartiennent au même propriétaire (1).

----- .../...
(1) Ainsi que le rappellent H. DE PAGE et R. DEKKERS, cette condition résulte des textes (C. civ., art. 522, 524 et 525) et est consacrée par une jurisprudence constante (Traité élémentaire de droit civil belge, tome V, 2e éd., Bruxelles, Bruylant, 1975, n° 658, p. 616). Dans le même sens, v. R.P.D.B., complément, tome II, v° "Biens", Bruxelles, Bruylant, 1966, n° 58, p. 124 et s.; Rep. not. tome II.2, "Les Biens", Bruxelles, Larcier, 1976, n°s 65-66, p. 76 et s.; Hansenne J., note ss. Cass., 11 septembre 1980, Rev. crit. jur. b., 1981, p. 181.

Comme l'intention de l'Exécutif est de ne pas subordonner l'octroi de la prime à cette condition, le recours à la notion d'immeuble par destination - dont l'application à certains travaux énumérés par le texte pourrait d'ailleurs prêter à discussion (1) - devrait être abandonné, ce qui peut être réalisé par la simple suppression des mots "immeubles par destination".

Article 4.

L'article 4, 2° et 3°, contient les deux modifications de fond à la réglementation antérieure.

La suppression de l'obligation qui incombe actuellement aux exploitants d'introduire une demande d'approbation de leurs projets avant d'entamer les travaux ou de réaliser les acquisitions, permettrait d'éviter que l'exécution des projets soit retardée, voire abandonnée; par ailleurs, l'expérience aurait montré qu'un délai de cinq ans suffit en ce qui concerne le maintien de l'affectation des travaux et des acquisitions.

En vertu de la disposition formant le 3°, le demandeur doit rembourser la prime s'il change l'affectation des acquisitions et des travaux dans les circonstances définies par le texte.

.../...

(1) On relève, à titre d'exemple, que les installations de chauffage central sont considérées par la jurisprudence, tantôt comme immeubles par destination (J.P. Liège, 5 février 1959, Jur. Liège, 1959-1960, p. 182), tantôt comme immeubles par incorporation (Civ. Brux., 11 décembre 1958, J.T., 1959, p. 168).

Cependant, selon les termes de la "formule d'engagement" annexée à l'arrêté, l'obligation de remboursement pèse sur le bénéficiaire de la prime, quel que soit l'auteur du changement d'affectation. D'après les explications du délégué de l'Exécutif, c'est la deuxième solution qui correspond à l'intention de l'Exécutif.

Le texte de l'article 4, 3°, devrait être adapté pour traduire cette intention. Mieux vaudrait donc écrire :

"Article 4.-

Le demandeur doit s'engager à rembourser le montant de la prime si, sans l'autorisation du Ministre qui a le tourisme dans ses attributions, l'affectation des acquisitions et des travaux est modifiée dans un délai de cinq ans, commençant le 1er janvier de l'année qui suit celle de l'imputation budgétaire de la prime".

Article 5.

Suivant L'alinéa 3,

"Le montant global des primes accordées est limité à 1.200.000 francs par établissement hôtelier".

On peut se demander si cette disposition, rédigée de manière quelque peu équivoque, interdirait l'octroi de primes successives qui, étalées sur plusieurs exercices budgétaires, excéderaient le plafond de 1.200.000 francs, tout en se rapportant à des travaux différents pour chaque exercice.

.../...

Le texte devrait traduire avec plus de précision les intentions de l'Exécutif.

Articles 6 et 7.

Il conviendrait de prévoir que l'attestation du propriétaire de l'établissement hôtelier prouve son accord non seulement sur l'exécution des travaux entrepris par le locataire (comme le prévoit l'article 6, b), mais aussi sur les modalités de contrôle prévues à l'article 7, pour le cas où l'exploitant-locataire quitterait l'établissement hôtelier.

Article 8.

Selon les indications fournies par le délégué de l'Exécutif, l'adaptation à la réforme de l'Etat de la structure du "Comité technique de l'hôtellerie" créé par l'arrêté royal du 12 septembre 1963 réorganisant le Commissariat général au tourisme, est à l'étude.

Dans l'attente de cette adaptation, l'arrêté de l'Exécutif ne peut attacher à l'avis ou à l'absence d'avis donné par le Comité technique précité, un effet de droit qui lierait de quelque façon le Ministre de la Communauté, ni imposer au Comité, provisoirement demeuré national, de donner un tel avis.

Mieux vaudrait donc rédiger l'article comme suit :

.../...

"Article 8.-

Le Ministre qui a le tourisme dans ses attributions sollicite, sur l'opportunité de l'octroi de la prime, l'avis motivé du Comité technique de l'hôtellerie créé par l'arrêté royal du 12 septembre 1963 réorganisant le Commissariat général au tourisme.

A défaut d'avis donné dans un délai de ..., il peut être passé outre".

Article 10.

Il serait préférable d'écrire : "... de souscrire un engagement conforme au modèle annexé au présent arrêté".

Article 11.

Cet article doit préciser que son champ d'application est limité à la Communauté française.

En outre, l'arrêté en projet reprend les dispositions de l'arrêté ministériel du 9 mai 1967. Celui-ci n'aura plus aucun contenu pour la Communauté française. Il est dès lors proposé de l'abroger explicitement.

L'article pourrait être rédigé de la manière suivante :

"Article 11.-

Sont abrogés en ce qui concerne la Communauté française :

.../...

- 1° l'arrêté royal du 8 mai 1967 réglant l'octroi de primes pour la modernisation et la construction d'établissements hôteliers, modifié par les arrêtés royaux des 1er juin 1977, 27 septembre 1977 et 30 mars 1981;
- 2° l'arrêté ministériel du 9 mai 1967 réglant la procédure d'introduction des demandes de primes pour la modernisation et la construction d'établissements hôteliers".

Article 12.

Selon les termes du projet, "le présent arrêté produit ses effets le 1er janvier 1983".

Dans la lettre soumettant le projet à l'avis motivé du Conseil d'Etat, le Ministre Président de l'Exécutif pose toutefois la question suivante :

"Ainsi qu'il est exposé dans la note de justification qui accompagne l'arrêté, les modifications proposées résultent de l'existence d'un litige au niveau de la Cour des Comptes.

...

Je demande dès lors si le Conseil d'Etat n'estime pas acceptable de fixer la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions au 1er janvier 1981, ce qui résoudrait ipso facto les difficultés ...".

La portée du litige opposant la Cour des comptes à l'administration est résumée dans la "note de justification" en ces termes :

.../...

"Pendant quinze ans, l'instruction des demandes introduites par les hôteliers et la liquidation des primes octroyées dans le cadre de l'arrêté royal du 8 mai 1967 n'ont fait l'objet d'aucune objection ni difficulté.

Tout récemment, revenant sur une pratique tolérante, la Cour des Comptes s'est opposée au paiement de plusieurs primes, refus motivé par l'application très stricte du paragraphe 2 de l'article 3 de l'arrêté du 8 mai 1967 qui prévoit que les projets d'acquisitions et de travaux doivent être approuvés par le Ministre qui a le tourisme dans ses attributions.

Cela signifie que tout hôtelier qui a l'intention de moderniser ou agrandir son établissement doit, avant d'entamer les travaux, introduire une demande d'approbation de son projet".

Selon les termes de la lettre du Ministre Président, en conférant aux nouvelles dispositions un caractère rétroactif, l'Exécutif se donnerait le moyen de ne pas "refuser certains subsides par suite d'une application tout à coup plus stricte de la réglementation", ce qui serait "particulièrement injuste ... alors que, depuis de longues années, d'autres subsides ont été attribués sans discussion"; l'adoption d'une telle solution "correspondrait en fait à l'intention qui a présidé l'élaboration de la réglementation".

L'Exécutif se propose donc de remédier au trouble que provoque le refus de visa de la Cour des comptes en supprimant rétroactivement la condition d'octroi des primes dont la Cour a relevé qu'elle n'est pas remplie dans les dossiers qui lui sont soumis.

.../...

Le procédé suscite une objection :

Le choix de ce mode de régularisation de la situation implique une dérogation au principe général de droit que constitue la non-rétroactivité des actes administratifs. Cette dérogation ne paraît revêtir, en l'occurrence, aucun caractère de nécessité ou d'utilité, puisque la loi a institué une procédure spéciale en vue de remédier aux conséquences d'un refus de visa de la Cour des comptes, qui ne porte pas atteinte au principe général de non-rétroactivité; en effet, aux termes de l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, à laquelle renvoie expressément l'article 13, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles :

"Aucune ordonnance de paiement n'est acquittée par le Trésor qu'après avoir été munie du visa de la Cour des Comptes. Lorsque celle-ci ne croit pas devoir donner son visa, les motifs de son refus sont examinés en Conseil des Ministres.

Si les ministres jugent qu'il doit être passé outre au paiement sous leur responsabilité, la Cour vise avec réserve et rend immédiatement compte de ses motifs aux Chambres ...".

Article 13.

Il n'est pas d'usage de préciser que le ministre chargé de l'exécution d'un arrêté est membre de l'Exécutif.

Il convient donc de supprimer les mots "de l'Exécutif".

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE,	président de chambre,
Ch. HUBERLANT,	conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR,	
P. DE VISSCHER,	assesseurs de la
L. MATRAY,	section de législation,
Madame : M. VAN GERREWEY,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

M. VAN GERREWEY.

P. TAPIE.