

ROYAUME DE BELGIQUE.

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 aux conditions d'exploitation des établissements d'hébergement et des établissements hôteliers" 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 :

OBSERVATION SUR LA FORME.

Les mots "Arrêté de l'Exécutif" figurant en tête du texte doivent être remplacés par l'intitulé du projet de décret.

EXAMEN DU TEXTE.DISPOSITIF.Article 1er.Alinéa 1er.

1. Les critères retenus pour distinguer l'établissement hôtelier de l'établissement d'hébergement ne sont pas suffisamment clairs et précis. Une plus grande rigueur s'impose dans la définition des notions, compte tenu de l'importance de ces notions à l'égard des dispositions du projet.

L'expression "toute dénomination susceptible de rappeler les précédentes" manque à tout le moins de précision.

2. Les tirets doivent être remplacés par 1E et 2E.

.../...

Alinéa 2.

L'alinéa 2 doit être revu : il est imprécis lorsqu'il évoque la notion d'"établissements d'hébergement soumis à une réglementation spécifique" et ne cite à cet égard que des exemples. Certains des établissements qu'il cite sont soumis à une autorisation ou à un agrément dont le régime est de compétence communautaire : les campings (1); les gîtes ruraux et les gîtes à la ferme, auxquels il faut ajouter les meublés de tourisme et les chambres d'hôte (2); les maisons de repos pour personnes âgées (3). On doit se demander s'il ne faudrait pas citer d'autres établissements soumis à autorisation, tels les campings à la ferme (4). Par ailleurs, les villages de vacances et les parcs résidentiels de week-end sont des équipements dont les dispositions spécifiques sont des dispositions d'aménagement du territoire (5). Enfin, on peut se demander si, par "établissements du tourisme social", les

(1)Voir loi du 30 avril 1970 sur le camping.

(2)Voir décret du Conseil de la Communauté française du 16 juin 1981 organisant les gîtes ruraux, les gîtes à la ferme, les meublés de tourisme et les chambres d'hôte.

(3)Voir décret du Conseil de la Communauté française du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour personnes âgées.

(4)Décret du Conseil culturel de la communauté culturelle française du 20 juillet 1976 organisant le camping à la ferme.

(5)Articles 94 à 147 du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

auteurs du projet n'entendent pas viser les installations soumises à l'arrêté royal du 23 janvier 1951 relatif à l'allocation de subventions en vue de promouvoir les vacances ouvrières et le tourisme populaire, modifié par l'arrêté royal du 2 mars 1956.

Article 2.

1. A la fin de l'article, les mots "normes spécifiques de sécurité en matière de protection contre l'incendie" doivent être remplacés par les mots "normes de sécurité en matière de protection contre l'incendie, spécifiques aux établissements d'hébergement".

La même observation vaut pour l'article 3, alinéa 1er.

2. Il y a lieu de préciser l'autorité qui délivre l'attestation de sécurité.

Article 3.

Alinéa 2.

1. Les dérogations doivent être précisées dans l'arrêté de l'Exécutif pris en vertu de l'alinéa 1er.

.../...

2. Il faut écrire "à l'alinéa 1er" au lieu de "à l'alinéa précédent". La même observation vaut pour l'article 5, alinéa 2.

Chapitre III.

L'arrêt nE 25 du 26 juin 1986 (6) et l'arrêt nE 36 du 10 juin 1987 (7) de la Cour d'arbitrage n'ont pas dissipé toute incertitude quant à l'étendue exacte de la compétence des Communautés en matière de tourisme, notamment en ce qui concerne "l'accès à la profession". Peut-être une solution consisterait-elle à distinguer les conditions proprement dites d'accès à la profession ayant trait à la capacité professionnelle de l'exploitant, des conditions auxquelles doit satisfaire l'établissement dans lequel la profession sera exercée. Parmi ces dernières conditions figurent notamment les normes de sécurité en matière de protection contre l'incendie, spécifiques aux établissements d'hébergement, qui, selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, ressortissent indubitablement à la compétence du législateur décentral.

Le texte des articles 4 à 8 doit être revu à la lumière de cette observation.

Complémentairement, le Conseil d'Etat formule les observations suivantes :

(6) Moniteur belge du 15 juillet 1986.

(7) Moniteur belge du 30 juin 1987.

Article 6.

Aux termes de l'article, l'Exécutif peut, après avis du Conseil supérieur du tourisme, subordonner l'autorisation d'exploitation d'un établissement hôtelier au paiement d'une redevance annuelle proportionnelle à l'importance de l'établissement hôtelier.

Le commentaire consacré à cet article dans l'exposé des motifs se borne à reproduire la disposition en projet.

La question se pose ainsi de savoir si la "redevance annuelle" prévue par le projet de décret constitue effectivement une redevance ou s'il ne s'agit pas d'un impôt.

Trois critères distinguent la redevance de l'impôt.

1E La redevance doit être la contrepartie immédiate d'un service et être proportionnée au coût de celui-ci.

2E La redevance doit également être la contrepartie d'un service fourni spécialement à l'usager et non à la collectivité tout entière.

3E La redevance doit enfin être la contrepartie d'un service auquel il a été recouru volontairement.

Les éléments constitutifs de la redevance faisant défaut au cas présent, les sommes perçues à charge des hôteliers seront de nature fiscale; l'impôt communautaire dont la création est envisagée sera comparable à la "taxe professionnelle" applicable en France, en remplacement de l'ancienne

.../...

contribution des patentes, impôt dû à raison de l'exercice d'une activité professionnelle non salariée (8).

Pour que la taxe en question satisfasse au principe de légalité de l'impôt inscrit à l'article 110 de la Constitution, l'assiette et le taux de l'impôt devraient être déterminés par le décret.

Au demeurant, les arrêtés pris en vertu de l'habilitation donnée à l'Exécutif par le projet présentement examiné, seraient, selon toute vraisemblance, exposés à une critique de constitutionnalité devant le Conseil d'Etat, section de législation et section d'administration, ou devant les cours et tribunaux, parce que, dans l'état actuel des choses, ils ne pourraient pas satisfaire aux conditions requises pour l'établissement d'une rétribution au sens de l'article 113 de la Constitution.

L'article 6 du projet doit donc être fondamentalement revu.

Article 7.

Alinéa 1er.

Le 4E doit être omis pour le motif qu'il se réfère

(8) La règle "non bis in idem" qui limite le pouvoir fiscal des Communautés ne paraît pas enfreinte, *prima facie*.

DV.

- 8 -

L. 19.854/9.

.../...

aux obligations d'information concernant les prix, matière réservée à la compétence du législateur national (9).

Alinéa 2.

L'habilitation donnée à l'Exécutif est trop large. Elle doit être précisée. L'expression "situations régionales ou spéciales" ne suffit pas à cet égard.

Article 8.

Au 2E, l'expression "à une peine ferme" est imprécise. Les auteurs du projet pourraient utilement s'inspirer de la rédaction de l'article 5, 2E, de la loi du 19 février 1963 portant statut d'établissements hôteliers.

Article 9.

Les auteurs du projet semblent ignorer la jurisprudence de la Cour d'arbitrage relative à la compétence des Communautés et des Régions en matière pénale (10).

(9)Voir arrêté royal du 15 juin 1988 relatif à l'indication des tarifs dans les établissements qui fournissent de l'hébergement, des plats, des repas ou des boissons.

(10)Voir notamment l'arrêt nE 44 du 23 décembre 1987, publié au Moniteur belge du 27 janvier 1988.

Chapitre V.

L'intitulé du chapitre V doit être "Dispositions finales".

Article 12.

L'article doit être rédigé comme suit :

"La loi du 19 février 1963 portant statut d'établissements hôteliers, modifiée par le décret du 2 décembre 1988, est abrogée".

Article 13.

La délégation donnée à l'Exécutif pour arrêter les mesures transitoires ne peut être admise. Il appartient au décret lui-même de déterminer ces mesures.

La chambre était composée de

Messieurs : P. FINCOEUR, conseiller d'Etat, président,
 C.-L. CLOSSET, conseillers d'Etat,
 R. ANDERSEN,

Madame : R. DEROY, greffier.

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

 LE LE PRESIDENT,
GREFFIER,

R. DEROY .

P. FINCOEUR.