



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.486/1/V
van 27 augustus 2019

avis 66.486/1/V
du 27 août 2019

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Minister-President van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering, bevoegd voor Toerisme
'tot bepaling van criteria voor de
classificatie volgens
comfortniveau, de benaming van
die niveaus en de modellen van het
logo dat deze niveaus identificeert
voor de toeristische
logiesverstrekkende inrichtingen
die geregistreerd zijn onder de
categorie 'hotel'

un projet d'arrêté du
Ministre-Président du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale, chargé du
Tourisme 'déterminant les critères
de classement par niveaux de
confort, l'appellation de ces
niveaux et les modèles du logo
identifiant ces niveaux pour les
établissements d'hébergement
touristique enregistrés sous la
catégorie 'hôtel'

Op 26 juli 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege^(*) verlengd tot 11 september 2019, een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot bepaling van criteria voor de classificatie volgens comfortniveau, de benaming van die niveaus en de modellen van het logo dat deze niveaus identificeert voor de toeristische logiesverstreckende inrichtingen die geregistreerd zijn onder de categorie 'hotel'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 20 augustus 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Helena KETS, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 augustus 2019.

*

Le 26 juillet 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du Tourisme à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit^(**) jusqu'au 11 septembre 2019, sur un projet d'arrêté ministériel 'déterminant les critères de classement par niveaux de confort, l'appellation de ces niveaux et les modèles du logo identifiant ces niveaux pour les établissements d'hébergement touristique enregistrés sous la catégorie 'hôtel'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 20 août 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Helena KETS, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Cedric JENART, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 août 2019.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe om, wat de toeristische logiesverstreckende inrichtingen betreft die geregistreerd zijn onder de categorie “hotel”, de criteria voor de classificatie volgens comfortniveau, de benaming van die niveaus evenals de berekeningsmethode voor het behalen van de betrokken niveaus, met inbegrip van de mogelijkheid tot afwijking van de voornoemde criteria, te bepalen (artikel 1 en bijlage 1 van het ontwerp). Daarnaast worden in het ontwerp de logo's vastgesteld voor de verschillende niveaus binnen de classificatie van toeristische logiesverstreckende inrichtingen die geregistreerd zijn onder de categorie “hotel” (artikel 2 en bijlage 2 van het ontwerp).

3.1. In het tweede lid van de aanhef van het ontwerp wordt als rechtsgrond gerefereerd aan de artikelen 3 en 9 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2019 ‘houdende uitvoering van de ordonnantie van 6 maart 2019 betreffende de classificatie van de toeristische logiesverstreckende inrichtingen volgens comfortniveau’.

3.2. In artikel 3 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2019 wordt de minister opgedragen om criteria te bepalen voor de classificatie volgens comfortniveau en de benaming van die niveaus evenals de regels en de berekeningsmethode voor het toestaan van afwijkingen op deze criteria voor elke categorie toeristische logies als bedoeld in artikel 3, 4° tot 9°, van de ordonnantie van 8 mei 2014 ‘betreffende het toeristische logies’ of voor een van de bijkomende categorieën of subcategorieën.¹

Artikel 1 van het ontwerp en de daarmee in samenhang te lezen bijlage 1 kunnen worden ingepast in de machtiging die in artikel 3 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2019 ten aanzien van de minister is vervat. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft er in advies 65.604/1 van 2 april 2019 over het ontwerp dat het besluit van 3 mei 2019 is geworden met betrekking tot deze laatste bepaling op gewezen dat “[r]ekening houdend met de door de gemachtigde verstrekte toelichting (...) de aan de minister gedelegeerde bevoegdheid nader [zou] kunnen worden afgebakend door in artikel 3 van het ontwerp te vermelden dat de classificatie gebeurt in vijf niveaus (één tot vijf sterren) en dat ze betrekking heeft op de inrichting, de uitrusting en de dienstverlening”.² De nadere afbakening van de aan de minister gedelegeerde bevoegdheid, zoals door de Raad van State, afdeling Wetgeving,

¹ In artikel 3, 4°, van de ordonnantie van 8 mei 2014 wordt een “hotel” omschreven als “eender welke inrichting die over minstens zes kamers of suites beschikt en een toeristische logies inclusief hoteldiensten aanbiedt”.

² Adv.RvS 65.604/1 van 2 april 2019 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘houdende uitvoering van de ordonnantie betreffende de classificatie van de toeristische logiesverstreckende inrichtingen volgens comfortniveau’, opmerking 8.

gesuggereerd, werd uiteindelijk niet in de tekst van artikel 3 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2019 ingeschreven.

3.3. In artikel 9 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2019 wordt de minister opgedragen om de modellen vast te stellen van het logo dat beantwoordt aan het toegekende comfortniveau en dat wordt bedoeld in artikel 7, § 1, van de ordonnantie van 6 maart 2019 ‘betreffende de classificatie van de toeristische logiesverstrekkende inrichtingen per comfortniveau’. Deze bepaling biedt rechtsgrond voor artikel 2 van het ontwerp en de daarmee samenhangende bijlage 2.

4. De sub 3.2 en 3.3 genoemde artikelen 3 en 9 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2019 vinden op hun beurt rechtsgrond in respectievelijk de artikelen 3 en 7, § 3, van de ordonnantie van 6 maart 2019, waarnaar wordt verwezen in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

VORMVEREISTEN

5. De ontworpen regeling werd niet om advies aan de inspecteur van Financiën voorgelegd, noch werd de Minister van Begroting om een akkoord verzocht. De gemachtigde refereert in dat verband aan het advies dat de inspecteur van Financiën op 10 februari 2018 heeft uitgebracht over het voorontwerp dat de ordonnantie van 6 maart 2019 is geworden en over het ontwerp dat tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2019 heeft geleid en naar het akkoord van de Minister van Begroting van 20 maart 2018 met betrekking tot de voornoemde teksten.

Het gegeven dat de inspecteur van Financiën heeft geadviseerd over het voorontwerp van ordonnantie en het ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en dat de Minister van Begroting zijn akkoord heeft verleend met betrekking tot de voornoemde teksten, kan evenwel geen afbreuk doen aan de vaststelling dat het ontwerp van ministerieel besluit dat aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, om advies is voorgelegd, elementen bevat die nieuw zijn in vergelijking met het voornoemde voorontwerp van ordonnantie en ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. Dit is onder meer het geval voor de classificatiecriteria die met de ontworpen regeling worden vastgesteld en die niet vallen af te leiden uit de laatstgenoemde teksten. Om die reden zal de inspecteur van Financiën wel degelijk met betrekking tot het ontwerp van ministerieel besluit alsnog om een advies moeten worden verzocht en zal de Minister van Begroting ermee alsnog zijn akkoord moeten betuigen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Men late het tweede lid van de aanhef van het ontwerp aanvangen als volgt: “Gelet op het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2019 houdende uitvoering van de ordonnantie van 6 maart 2019 betreffende de classificatie van ...;”.

7. In de aanhef zal nog melding moeten worden gemaakt van het advies van de inspecteur van Financiën en het akkoord van de Minister van Begroting die om de *sub* 5 weergegeven reden nog moeten worden ingewonnen.

Artikel 1

8. Men late artikel 1 van het ontwerp in de Nederlandse tekst aanvangen als volgt: “De classificatiecriteria bedoeld in artikel 3, § 1, van de ordonnantie van 6 maart 2019 betreffende ...”.

Artikel 2

9. Aangezien in artikel 1 van het ontwerp al melding wordt gemaakt van het opschrift van de betrokken ordonnanties volstaat het om artikel 2 te redigeren als volgt:

“Het logo bedoeld in artikel 7, § 3, van de voornoemde ordonnantie van 6 maart 2019 voor de toeristische logiesverstreckende inrichtingen die geregistreerd zijn onder de categorie ‘hotel’ als bedoeld in artikel 3, 4°, van de voornoemde ordonnantie van 8 mei 2014 wordt vastgesteld overeenkomstig de modellen in bijlage 2.”

Artikel 3

10. In artikel 3 van het ontwerp wordt bepaald dat de ontworpen regeling op 1 september 2019 in werking treedt. De gemachtigde deelde evenwel mee dat die datum zal worden vervangen door die van 1 oktober 2019. Een dergelijke aanpassing is noodzakelijk om de rechtzoekende voldoende tijd te bieden om van de ontworpen regeling kennis te nemen en om er zich naar te richten.

Bijlage 1

11. In de Franse tekst dient na het opschrift van bijlage 1 het woord “Préambule” te worden geschrapt. Na dat woord volgen immers wel degelijk bepalingen van verordenende aard. Het woord “Préambule” zou de tegenovergestelde indruk kunnen wekken en komt trouwens niet voor in de Nederlandse tekst van bijlage 1.

12. In bijlage 1 wordt onder diverse nummers melding gemaakt van “tweetaligheid” (zie bijvoorbeeld nummer 26) of “meertaligheid” (zie bijvoorbeeld nummer 27). Naar het zeggen van de gemachtigde refereert de “tweetaligheid” in de bijlage aan het Nederlands en het Frans, terwijl “meertaligheid” verwijst naar het Nederlands, het Frans en nog een bijkomende taal. Ter wille van de duidelijkheid worden de betrokken begrippen het best in die zin nader omschreven in het ontwerp.

13. De omschrijving van het criterium onder nummer 107 verschilt in de Nederlandse (“Vrij stopcontact naast bed”) en de Franse tekst (“Prise de courant accessible supplémentaire, près du lit”). Beide omschrijvingen dienen beter op elkaar te worden afgestemd.

14. Onder punt 228 van de Nederlandse tekst van bijlage 1 dient in de kolom “Punten” het woord “chacun” te worden vervangen door het overeenstemmende Nederlandse woord.

15. In de Nederlandse tekst van de omschrijving van het criterium onder nummer 267 moet het woord “toto’s” worden vervangen door het woord “foto’s”.

Bijlage 2

16. Bijlage 2 bij het ontwerp wordt het best ook van een opschrift voorzien zoals nu al voor bijlage 1 het geval is. Daarenboven dient aan het einde van bijlage 2 eveneens een slotformule (“Gezien om gevoegd te worden bij het ministerieel besluit van ...”) te worden toegevoegd,³ gevolgd door de vermelding van en de ondertekening door de minister die het besluit ondertekent waarbij de bijlage wordt gevoegd.

*

³ Zoals nu al gebeurt aan het einde van bijlage 1 bij het ontwerp met dien verstande dat in de Nederlandse tekst van die formule het woord “bijgevoegd” moet worden vervangen door het woord “gevoegd”.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet, en ce qui concerne les établissements d'hébergement touristique enregistrés sous la catégorie « hôtel », de déterminer les critères de classement par niveaux de confort, l'appellation de ces niveaux, ainsi que la méthode de calcul pour l'obtention des niveaux concernés, y compris la possibilité de déroger aux critères précités (article 1^{er} et annexe 1 du projet). Le projet établit en outre les logos associés aux différents niveaux de la classification des établissements d'hébergement touristique enregistrés sous la catégorie « hôtel » (article 2 et annexe 2 du projet).

3.1. Le deuxième alinéa du préambule du projet vise à titre de fondement juridique les articles 3 et 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2019 'portant exécution de l'ordonnance du 6 mars 2019 relative au classement des établissements d'hébergement touristique par niveaux de confort'.

3.2. L'article 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2019 charge le ministre de définir les critères de classement par niveaux de confort, et l'appellation de ces niveaux ainsi que les règles et la méthode de calcul pour l'octroi de dérogations à ces critères pour les établissements d'hébergement touristique enregistrés sous une des catégories d'hébergement touristique visées à l'article 3, 4^o à 9^o, de l'ordonnance du 8 mai 2014 'relative à l'hébergement touristique' ou une des catégories complémentaires ou une des sous-catégories ¹.

L'article 1^{er} du projet et l'annexe 1, à combiner avec celui-ci, peuvent s'inscrire dans l'habilitation au ministre prévue à l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2019. En ce qui concerne cette dernière disposition, dans l'avis 65.604/1 du 2 avril 2019 sur un projet devenu l'arrêté du 3 mai 2019, le Conseil d'État, section de législation, a souligné qu'« [e]u égard aux précisions apportées par le délégué, le pouvoir délégué au ministre pourrait être mieux délimité en indiquant dans l'article 3 du projet que le classement s'articule autour de cinq niveaux (allant de une à cinq étoiles) et qu'il concerne les aménagements, les équipements et les services » ². La délimitation plus précise de la compétence déléguée au ministre, suggérée par le Conseil d'État, section de législation, n'a

¹ L'article 3, 4^o, de l'ordonnance du 8 mai 2014 définit un « hôtel » comme « tout établissement disposant d'au moins six chambres ou suites offrant un hébergement touristique incluant les services hôteliers ».

² Avis C.E. 65.604/1 du 2 avril 2019 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant exécution de l'ordonnance du 6 mars 2019 relative au classement des établissements d'hébergement touristique par niveaux de confort', observation 8.

finalement pas été inscrite dans le texte de l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2019.

3.3. L'article 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2019 charge le ministre de déterminer les modèles du logo qui correspond au niveau de confort attribué et qui est visé à l'article 7, § 1^{er}, de l'ordonnance du 6 mars 2019 'relative au classement des établissements d'hébergement touristique par niveaux de confort'. Cette disposition procure un fondement juridique à l'article 2 du projet et à l'annexe 2 à combiner avec celui-ci.

4. Les articles 3 et 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2019, mentionnés aux points 3.2 et 3.3, trouvent à leur tour un fondement juridique, dans les articles 3 et respectivement 7, § 3, de l'ordonnance du 6 mars 2019, auxquels fait référence le premier alinéa du préambule du projet.

FORMALITÉS

5. Le dispositif en projet n'a pas été soumis à l'avis de l'inspecteur des Finances, ni à l'accord du Ministre du Budget. Le délégué fait à cet égard référence à l'avis de l'inspecteur des Finances du 10 février 2018 sur l'avant-projet devenu l'ordonnance du 6 mars 2019 et sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2019 et à l'accord du Ministre du Budget du 20 mars 2018 relatif aux textes précités.

Bien que l'inspecteur des Finances ait donné un avis sur l'avant-projet d'ordonnance et sur le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et que le Ministre du Budget ait donné son accord relativement aux textes précités, il n'en demeure pas moins que le projet d'arrêté ministériel qui a été soumis au Conseil d'État, section de législation, comporte des éléments nouveaux par rapport à l'avant-projet d'ordonnance et au projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, précités. Tel est notamment le cas des critères de classification que le dispositif en projet établit et qui ne peuvent pas être déduits des textes précités. Il faudra dès lors encore recueillir l'avis de l'inspecteur des Finances et l'accord du Ministre du Budget en ce qui concerne le projet d'arrêté ministériel.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. On rédigera le début du deuxième alinéa du préambule du projet comme suit : « Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2019 portant exécution de l'ordonnance du 6 mars 2019 relative au classement; ».

7. Le préambule devra encore faire mention de l'avis de l'inspecteur des Finances et de l'accord du Ministre du Budget qui, pour les motifs exposés au point 5, devront encore être recueillis.

Article 1^{er}

8. Le début du texte néerlandais de l'article 1^{er} du projet sera rédigé comme suit :
« De classificatiecriteria bedoeld in artikel 3, § 1, van de ordonnantie van 6 maart 2019 betreffende ... ».

Article 2

9. L'article 1^{er} du projet faisant déjà mention de l'intitulé des ordonnances concernées, il suffit de rédiger l'article 2 ainsi qu'il suit :

« Le logo visé à l'article 7, § 3 de l'ordonnance du 6 mars 2019, précitée, est, pour les établissements enregistrés sous la catégorie d'hébergement touristique « hôtel » visée à l'article 3, 4^o de l'ordonnance du 8 mai 2014, précitée, établi conformément aux modèles figurant à l'annexe 2 ».

Article 3

10. L'article 3 du projet dispose que l'acte en projet entre en vigueur le 1^{er} septembre 2019. Le délégué a toutefois communiqué que cette date sera remplacée par celle du 1^{er} octobre 2019. Pareille adaptation est nécessaire afin de permettre au justiciable de disposer de suffisamment de temps pour prendre connaissance des dispositions en projet et de s'y conformer.

Annexe 1

11. Dans le texte français, après l'intitulé de l'annexe 1, on omettra le mot « Préambule ». En effet, ce mot est bel et bien suivi de dispositions dont le caractère réglementaire ne fait pas de doute. Le mot « Préambule » pourrait laisser croire que tel n'est pas le cas et, au demeurant, il ne figure pas dans le texte néerlandais de l'annexe 1.

12. Divers points de l'annexe 1 visent des aspects liés au « bilinguisme » (voir par exemple le numéro 26) ou au « multilinguisme » (voir par exemple le numéro 27). Selon le délégué, le « bilinguisme » mentionné dans l'annexe vise le français et le néerlandais, tandis que le « multilinguisme » vise le français, le néerlandais et encore une langue supplémentaire. Dans un souci de clarté, mieux vaudrait préciser en ce sens les notions concernées dans le projet.

13. La définition du critère mentionné au numéro 107 n'est pas identique dans les textes français (« Prise de courant accessible supplémentaire, près du lit ») et néerlandais (« Vrij stopcontact naast bed »). Les deux définitions doivent être mieux harmonisées.

14. Au numéro 228 du texte néerlandais de l'annexe 1, dans la colonne « Punten », le mot « chacun » sera remplacé par le mot néerlandais correspondant.

15. Dans le texte néerlandais de la définition inscrite au numéro 267, le mot « toto's » sera remplacé par le mot « foto's ».

Annexe 2

16. Il vaut mieux que l'annexe 2 du projet soit également pourvue d'un intitulé, comme tel est déjà actuellement le cas pour l'annexe 1. En outre, l'annexe 2 sera également complétée par une formule finale (« Vu pour être annexé à l'arrêté ministériel du ... »)³, suivie par la mention et la signature du ministre qui signe l'arrêté auquel l'annexe est jointe.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Helena KETS

Marnix VAN DAMME

³ Comme tel est déjà actuellement le cas à la fin de l'annexe 1 du projet, étant entendu que dans le texte néerlandais de cette formule, le mot « bijgevoegd » devra être remplacé par le mot « gevoegd ».