CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^{e} CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^{o} 246.457 du 18 décembre 2019

A. 228.669/XV-4152

En cause : **la société anonyme CONTINENTAL STAY**,
ayant élu domicile chez
M^{e} Yannick BLANC, avocat,
boulevard de la Cambre 74
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Fabien HANS,
Rémi QUINTIN
et Benoit CAMBIER, avocats,
avenue Winston Churchill 253/40
1180 Bruxelles.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 4 juillet 2019, la s.a. CONTINENTAL STAY demande la suspension de l'exécution de "la décision adoptée par le Directeur Régional du Service Économie, Service Public Régional de Bruxelles du 6 mai 2019".

Par une requête introduite le même jour, la même partie requérante demande l'annulation de la même décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M^{me} Geneviève MARTOU, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 13 novembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 décembre 2019 à 14 heures.

M^me^ Diane DÉOM, conseiller d'État, président f.f., a fait rapport.

M^e^ Laurent LEVI, *loco* M^e^ Yannick BLANC, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Oscar LAURENT, *loco* M^es^ Fabien HANS, Rémi QUINTIN et Benoit CAMBIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Geneviève MARTOU, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Le contexte et les faits utiles à l'examen de la demande de suspension peuvent être résumés comme suit.

Par l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique, le législateur régional bruxellois a, pour la première fois, régulé l'accès à la profession en matière de tourisme en ce qui concerne les hébergements touristiques. L'exercice de cette nouvelle compétence par la Région est consécutif à un arrêt de la Cour constitutionnelle n° 45/2012 du 15 mars 2012 ayant affirmé la compétence régionale pour ce qui concerne les conditions d'accès à l'exploitation d'hébergements touristiques.

L'ordonnance du 8 mai 2014 précitée dispose, en son article 4, que toute exploitation d'un hébergement touristique sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale est soumise à une déclaration préalable et à un enregistrement. Elle crée différentes catégories d'hébergements touristiques (hôtel, appart-hôtel, résidence de tourisme, hébergement chez l'habitant, centre d'hébergement de tourisme social, camping). En application de l'ordonnance et de son arrêté d'exécution, tous les hébergements touristiques implantés dans la Région de Bruxelles-Capitale sont soumis à une série de conditions. Les exploitants et les hébergements touristiques concernés doivent remplir certaines obligations (en termes de respect des normes de

sécurité incendie, de conditions d'exploitation, d'équipement, *etc*.). Toute exploitation d'un tel hébergement touristique doit être précédée d'un enregistrement auprès de Bruxelles Économie et Emploi dans une des catégories d'hébergement définies.

L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016 portant exécution de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique organise la procédure de déclaration préalable et de délivrance du numéro d'enregistrement. Il précise et complète les conditions relatives à l'exploitant et à l'hébergement qui doivent être respectées pour obtenir et conserver ce numéro d'enregistrement.

L'ordonnance du 8 mai 2014 et son arrêté d'exécution du 24 mars 2016 sont entrés en vigueur le 24 avril 2016.

L'article 4 de l'ordonnance précitée dispose comme suit :

> "Toute exploitation d'un hébergement touristique est soumise à déclaration préalable et à enregistrement dans le cadre de l'une des catégories définies à l'article 3, 4° à 9°, ou dans le cadre d'une catégorie complémentaire ou d'une sous-catégorie arrêtée par le gouvernement, ainsi qu'au respect des conditions fixées par ou en vertu de la présente ordonnance".

Le chapitre 2 de l'ordonnance est relatif aux "conditions d'exploitation d'un hébergement touristique". La première section de ce chapitre est consacrée aux conditions générales, parmi lesquelles certaines concernent l'exploitant ou la personne chargée de la gestion journalière de la personne morale exploitante et d'autres concernent l'hébergement touristique lui-même. La deuxième section prévoit des conditions spécifiques à chaque catégorie d'hébergement touristique.

Les articles 7, § 1er et 8 de l'arrêté du 24 mars 2016, précité, disposent comme suit :

> "**Art. 7**. § 1er. La déclaration préalable est accompagnée des documents suivants :
>
> 1° la preuve de l'identité de l'exploitant et, lorsque l'exploitant est une personne morale, une copie de ses statuts coordonnés en vigueur;
>
> 2° le cas échéant, la preuve de la désignation de la personne physique chargée de la gestion journalière de l'établissement d'hébergement touristique;
>
> 3° le cas échéant, la preuve du mandat visé à l'article 6, § 1er, alinéa 2;
>
> 4° une copie du contrat d'assurance visée à l'article 5, 1°, c) de l'ordonnance ainsi qu'une preuve de paiement de la prime pour l'année en cours;
>
> 5° la copie de l'avertissement-extrait de rôle du précompte immobilier relatif à l'immeuble dans lequel se situe l'hébergement touristique ou, si

l'exploitant n'est pas le propriétaire ou le copropriétaire de l'immeuble, une copie du contrat de location;

6° lorsque l'exploitant n'est pas propriétaire de l'immeuble dans lequel se situe l'hébergement touristique, un accord écrit du propriétaire portant sur l'exploitation de cet immeuble en hébergement touristique;

7° lorsque l'immeuble constitue une copropriété, un accord écrit de l'Assemblée générale des copropriétaires portant sur l'exercice de l'activité d'exploitation de l'hébergement touristique au sein de l'immeuble;

En cas de doute sur la possibilité d'affectation de l'immeuble à l'activité d'hébergement touristique, le Directeur chef de service Economie peut demander la production de toute pièce complémentaire de nature à lever ce doute;

8° un extrait de casier judiciaire destiné à une administration publique et délivré depuis moins de trois mois au nom de l'exploitant, personne physique ou morale;

9° si l'exploitant est une personne morale, un extrait de casier judiciaire destiné à une administration publique et délivré depuis moins de trois mois au nom de la personne chargée de la gestion journalière de l'établissement d'hébergement touristique;

10° l'attestation de sécurité d'incendie visée à l'article 5, 2°, a) de l'ordonnance ou, si l'article 27 est d'application, l'attestation de contrôle simplifié;

11° l'attestation visée à l'article 5, 2°, b) de l'ordonnance démontrant que l'établissement d'hébergement touristique est conforme aux dispositions légales applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme;

12° un plan à l'échelle 1/100, 1/200 ou 1/500 de l'établissement d'hébergement touristique sauf pour les établissements de catégorie "résidences de tourisme" et "hébergement chez l'habitant" où un plan sans échelle peut être produit à condition que la capacité maximale de l'établissement soit inférieure à dix personnes et que l'exploitant y ait établi sa résidence principale;

Le plan d'échelle indique au moins :

a) les niveaux de l'établissement concernés par l'activité d'hébergement touristique;

b) la destination précise de chaque niveau de l'établissement concerné;

c) les lieux accessibles uniquement aux touristes;

d) les éventuels lieux privés;

13° des photos de l'établissement d'hébergement touristique illustrant les informations visées à l'article 6, § 2, 4°.

§ 2. […]

Art. 8. § 1er. Dans les quinze jours de la réception de la déclaration, le Directeur-chef de service Économie confirme au déclarant la réception de son dossier. Cette confirmation est envoyée par courrier recommandé à la poste ou par courrier électronique, en fonction de la manière dont la déclaration a été introduite.

Si le dossier n'est pas complet, le Directeur-chef de service Économie précise que la déclaration est temporairement irrecevable et joint à son courrier la notification des pièces et données manquantes.

§ 2. Le déclarant dont le dossier n'est pas complet dispose de trente jours à compter de la date d'envoi de la notification des pièces et données manquantes visée au paragraphe premier pour compléter son dossier. Il transmet lesdites pièces au Directeur-chef du service Économie par courrier électronique ou par courrier recommandé à la poste.

Dans les quinze jours de la réception des documents, pièces ou données manquants, le Directeur-chef de service Économie confirme :

1° ladite réception, avec mention de la date;

2° le caractère complet du dossier.

Si, à l'échéance du délai de trente jours visé au premier alinéa ce paragraphe, le Directeur-chef de service Économie ne dispose pas de l'ensemble des pièces, la déclaration est définitivement irrecevable. Il en informe le déclarant".

Le 27 février 2019, F. DE W. introduit, en sa qualité d'administratrice déléguée de la société requérante, une déclaration préalable à l'enregistrement relative à l'établissement situé rue de la Croix, 45, à 1050 Ixelles. La partie adverse en accuse réception le 27 février 2019.

Parmi les pièces qu'elle y joint, figurent notamment :

- une convention du 9 juillet 2015 conclue entre, d'une part, diverses sociétés et personnes physiques dont la partie requérante – les vendeurs – et, d'autre part, deux SPRL Adages Capital Management et All Square – les acheteurs – qui prévoit l'octroi d'une indemnité consentie par les vendeurs aux acquéreurs et indique notamment, dans un passage écrit à la main, que la partie requérante "gérera l'appart-hôtel jusqu'à [la] réalisation de la convention";

- et une convention du 15 juin 2016 conclue entre la partie requérante et la SPRL All Square, qui prévoit ce qui suit :

"Suite à l'acte signé ce jour devant Maître Pablo DE DONCKER, notaire à Bruxelles, les parties se réfèrent à une convention cadre du 16 mai 2014, suite à laquelle ALL SQUARE est encore redevable de fonds à CONTINENTAL STAY. Tant que les fonds dus en vertu de cette convention cadre ne sont pas intégralement payés la gestion des flats-hôtels vendus ce 15 juin 2016 restera aux mains de CONTINENTAL STAY laquelle payera en contrepartie un rendement de 5 % brut annuel sur les sommes effectivement reçues".

Le 18 mars 2019, le service Économie de Bruxelles Économie et Emploi adresse à la partie requérante un avis lui notifiant les pièces manquantes à l'appui de sa déclaration préalable. Le courrier attire son attention sur le fait qu'elle dispose de 30 jours à compter de la date d'envoi de cet avis pour transmettre l'ensemble des pièces manquantes, par courrier recommandé ou par courrier électronique, et qu'à défaut, sa déclaration sera déclarée définitivement irrecevable.

Les pièces manquantes auxquelles il est fait référence sont notamment la preuve du paiement de la prime d'assurance en responsabilité civile pour les dommages causés par l'exploitant ou ses préposés pour l'année en cours, un extrait de casier judiciaire (modèle 596-1) destiné à une administration publique, délivré depuis moins de 3 mois, au nom de la partie requérante, l'attestation de sécurité incendie ou, si les démarches sont en cours, la preuve que la demande en a été faite, une attestation de la commune démontrant que l'établissement d'hébergement

touristique est conforme aux dispositions légales applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme ou, si les démarches sont en cours, la preuve que la demande en a été faite, ainsi qu'un plan à l'échelle 1/100, 1/200 ou 1/500 de l'établissement d'hébergement touristique comportant des mentions minimales. Le courrier indique également comme manquant l'accord écrit de l'assemblée des copropriétaires portant sur l'exercice de l'activité d'exploitation de l'hébergement touristique au sein de l'immeuble.

Ce courrier précise les formes que peut prendre l'accord écrit de l'assemblée générale des copropriétaires. Son auteur ajoute que le fait que les statuts ou le règlement d'ordre intérieur de la copropriété n'interdisent pas l'exploitation d'un hébergement touristique au sein de l'immeuble, ne suffit pas pour dispenser de l'obligation de requérir un accord de l'association des copropriétaires, de tels documents ne pouvant être retenus qu'à la seule condition qu'ils mentionnent clairement et indubitablement que chacun des copropriétaires est autorisé à exercer une telle activité d'exploitation.

Par ailleurs, la partie adverse écrit :

> "En ce qui concerne la propriété du bâtiment, nous avons pris note qu'une procédure est en cours quant à la modification du propriétaire du bâtiment situé à la chaussée de Vleurgat, 1000 Bruxelles. Dès lors, si toute modification venait à avoir lieu, nous vous rappelons qu'il est nécessaire de nous en tenir informés".

En réponse à ce courrier, la partie requérante fait parvenir au service économie de Bruxelles Économie et Emploi une demande d'attestation de conformité urbanistique adressée à la ville de Bruxelles, un plan à l'échelle 1/200 de l'établissement et un extrait de casier judiciaire la concernant avec la mention : "casier judiciaire néant à la date du 27 mars 2019".

Le 15 avril 2019, le service économie de Bruxelles Économie et Emploi adresse à F. DE W. un courriel rédigé notamment comme suit :

> "La convention fournie est un contrat concernant "l'affectation du prix prévu dans la convention du 29/04/2014". Elle ne peut en aucune manière être considérée comme "accord écrit de l'Assemblée générale des copropriétaires portant sur l'exercice de l'activité d'exploitation de l'hébergement touristique au sein de l'immeuble" au sens de l'article 7, § 1, 7°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016 portant exécution de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique.
>
> Les documents fournis n'émanent pas de l'organe précité, ils ne permettent pas non plus de désigner avec certitude l'identité des copropriétaires.
>
> Nous vous saurions gré de préciser si la vente aux SPRL Adages Capital Management et SPRL All Square a été parfaite ou si celle-ci est suspendue par ce non-paiement. En d'autres mots, qui est (co-)propriétaire aujourd'hui ?

Pour le surplus et pour autant que nécessaire, il est de notre avis que les annotations faites à la main sur les documents, qui n'ont pas été paraphées par les parties, sont nulles".

Le 18 avril 2019, le conseil de la partie requérante répond comme suit au courriel du 15 avril 2019 :

"Chère Madame,

Ma cliente me remet une copie de votre courriel du 15 avril dernier.

Mes clientes exploitent les flats-hôtels au sein des résidences Continental et Wellington Arms à Ixelles. Elles reçoivent et acquittent depuis toujours les taxes correspondant aux flats qu'elles exploitent.

Sur quelle base, vos services adressent-ils des taxes à mes clientes alors que dans le même temps, ils prétendent qu'elles ne bénéficieraient d'aucune autorisation d'exploitation des flats hôtels ?

Comme l'atteste l'acte de base qui est joint à la présente, mes clientes étaient uniques propriétaires de l'ensemble des lots composant les résidences de sorte qu'il n'existe pas de document spécifique sur un accord des "copropriétaires" à l'exploitation d'un hébergement touristique. Mes clientes ont simplement respecté la destination des lieux telle qu'elle avait été prévue dans le permis d'urbanisme qu'elles ont obtenu de la commune de Bruxelles.

Par la suite, lorsque les différents lots ont été vendus, mes clientes ont obtenu sur base des conventions de gestion qui vous ont été déjà adressées, le droit de poursuivre l'exploitation des flats hôtels.

Ce droit d'exploitation s'inscrit dans le cadre de la convention transactionnelle qui avait été conclue avec les acheteurs (les sociétés ADAGES et ALL SQUARE) et dont une copie est jointe à la présente.

Ce droit d'exploitation est attesté par l'ancien gérant de ces sociétés, [D.V.] (une copie de l'attestation de ce dernier vous a été adressée par ma cliente).

Les conventions relatives à la gestion et l'exploitation des flats hôtels ont été enregistrées et sont opposables à tout tiers.

À ce jour, mes clientes ont conclu d'autres accords concernant la gestion des flats, dont la société VLEURGAT CENTER HOUSE.

Je joins à la présente un procès-verbal d'une assemblée des copropriétaires qui démontre que l'exploitation des flats hôtels et de la résidence en tant qu'hébergement touristique est effective et des mesures sont prises par l'assemblée à cet effet de manière consensuelle.

Je me tiens à votre disposition pour tout renseignement complémentaire".

Il transmet en annexe à ce courrier, outre des pièces qui ne se rapportent pas au présent litige, le procès-verbal de l'assemblée générale de l'"Association des Copropriétaires – rue de la Croix 45 – 1050 Bruxelles" du 16 juin 2015 ayant à son ordre du jour les points suivants : "(1) Organisation pratique de la comptabilité de l'association […]; (2) État technique de l'immeuble […]; (3) Maintenance de l'immeuble […]; (4) État des contentieux de la Copropriété […]; (5) Rapport d'activité du syndic sur l'année écoulée […]". Il joint également un permis d'urbanisme délivré par la commune d'Ixelles ainsi qu'un acte de base du 16 septembre 1999, qui semblent concerner l'établissement en cause. En annexe à ce courrier figurent encore une convention de transaction du 16 mai 2014 entre diverses sociétés et personnes physiques dont la patrie requérante, convention destinée à vendre certaines parties de la résidence Continental (chaussée de la Croix, 45, à

1050 Ixelles) à deux SPRL, et un avenant à cette convention daté du 15 juin 2016, qui avait déjà été produit dans le dossier de demande.

Le 18 avril 2019, le service Économie de Bruxelles Économie et Emploi accuse bonne réception de ce courriel et dit vérifier les pièces transmises.

Le 24 avril 2019, il lui écrit dans les termes suivants :

> "Après analyse des documents envoyés, nous vous confirmons qu'aucun des documents envoyés ne correspond à un accord écrit de l'AG des copropriétaires au sens de l'article 7, § 1, 7°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016 portant exécution de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique.
> Dès lors, à défaut d'un tel document, l'établissement ne peut être enregistré en tant hébergement touristique.
> Pouvez-vous m'envoyer l'accord de la copropriété en bonne et due forme d'ici vendredi 26 avril 2019 à 15h au plus tard.
> À défaut, votre demande d'exploitation pour vos hébergements touristiques vous sera refusée".

Ce courriel reste sans réponse.

Le 6 mai 2019, le service Économie de Bruxelles Économie et Emploi écrit à la société requérante, par un courrier recommandé, ce qui suit :

> "Je fais suite à mon courriel daté du 18/03/2019, par lequel je vous informais que votre déclaration préalable était incomplète et vous invitais à transmettre les pièces et les données manquantes.
> Les documents demandés n'ont pas été transmis dans le délai prescrit.
> Votre déclaration préalable est donc considérée comme définitivement irrecevable".

Il s'agit de l'acte attaqué.

V. Recevabilité

V.1. Argumentation de la partie requérante

La société requérante justifie son intérêt à agir en indiquant que la décision "prévoit" l'impossibilité d'exploiter l'hébergement touristique concerné, que l'acte attaqué est ainsi susceptible de lui causer un important préjudice et de remettre en cause la pérennité de son activité économique, et qu'elle est exposée à une amende administrative "et/ou à la cessation immédiate de l'activité d'exploitation".

À l'audience, elle se réfère à la requête et ne rencontre ni la note d'observations, ni le rapport de l'auditorat concluant à l'irrecevabilité du recours.

V.2. Appréciation

Aux termes de l'article 17, § 1er, alinéa 2, 1°, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, tel que modifié par la loi du 20 janvier 2014, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée par le Conseil d'État que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation.

La partie requérante ne conteste pas que sa déclaration préalable n'était pas accompagnée de tous les documents requis par l'article 7, § 1er, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016, précité.

Dans les moyens de la requête, elle soulève un défaut de motivation formelle et reproche en substance à la partie adverse d'exiger un accord écrit des copropriétaires alors que, selon elle, l'existence des conventions successives relatives à l'immeuble, ainsi que le fait que l'exploitation en cause soit effective depuis une vingtaine d'années, devraient tenir lieu d'un tel accord ou le rendraient inutile en l'absence de doute sur l'affectation et la destination de l'immeuble.

À supposer même que l'on puisse la suivre sur ce point, il reste qu'elle n'a jamais transmis à la partie adverse d'autres documents requis, lesquels lui ont expressément été réclamés par le courriel du 18 mars 2019, et qu'elle ne fait valoir aucune contestation ni explication à cet égard. Dans ces conditions, conformément aux termes de l'article 8 de l'arrêté royal du 24 mars 2016, précité, la déclaration ne pouvait qu'être déclarée irrecevable. *Prima facie*, la partie requérante est sans intérêt à obtenir l'annulation d'une décision d'irrecevabilité de sa déclaration préalable, alors qu'au vu du dossier administratif, la partie adverse ne pouvait que se prononcer en ce sens à défaut d'avoir reçu une demande complète. Le recours en annulation est irrecevable à défaut d'intérêt.

La demande de suspension constitue l'accessoire du recours en annulation. Ce dernier étant, à ce stade de la procédure, jugé irrecevable, aucun moyen ne peut être considéré comme un "moyen sérieux susceptible de justifier l'annulation" de l'acte attaqué. L'une des conditions requises par l'article 17, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution d'un acte administratif, fait défaut. La demande de suspension ne peut être accueillie.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre siégeant en référé, le dix-huit décembre deux mille dix-neuf, par :

Diane DÉOM,	conseiller d'État, président f.f.,
Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
Frédéric QUINTIN.	Diane DÉOM.