

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.479 du 29 avril 2021

A. 226.049/XV-3847

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
ARTEVINIMMO,**

ayant élu domicile chez
M^e Philippe SIMONART, avocat,
rue Jacques Jordaens 9
1000 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 30 août 2018, la société privée à responsabilité limitée Artevinimmo demande l'annulation de :

- « la circulaire explicative relative aux missions de la commune et du bourgmestre dans le cadre de l'exécution de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique adoptée, le 10 mai 2016, par Monsieur le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale chargé des Pouvoirs locaux, du Développement territorial, de la Politique de la Ville, des Monuments et Sites, des Affaires étudiantes, du Tourisme et du Port de Bruxelles;
- le complément de la circulaire, portant la date du 8 juin 2016, émanant d'un auteur inconnu ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 14 janvier 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 avril 2021.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Ilan Walravens, *loco* M^e Philippe Simonart, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Fabien Hans, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Pauline Lagasse, 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

1. La partie requérante est une société privée à responsabilité limitée dont l'objet social consiste entre autres, en « [...] la location de logis pour une courte durée avec des services et pour le tourisme [...] ». Elle est propriétaire de divers appartements, dont un bien situé quai du Commerce, 8, à 1000 Bruxelles, qu'elle met à disposition de touristes de passage.

2. À la suite de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique et de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016 portant exécution de cette ordonnance, elle introduit, en juillet 2017, une déclaration préalable en vue de l'enregistrement de son bien, afin de pouvoir l'exploiter en qualité d'hébergement touristique.

3. Cette demande donne lieu à un premier refus, formulé dans un courrier recommandé du 30 janvier 2018 et, à la suite d'un recours administratif, à un second refus, formulé dans un courrier recommandé du 4 juin 2018. Il est fait mention, dans ce dernier, d'une « circulaire explicative du 10 mai 2016 du Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relative aux missions de la commune et du bourgmestre dans le cadre de l'exécution de l'ordonnance du 8 mai 2014 ». Celle-ci constitue le premier acte attaqué.

4. La partie requérante indique dans sa requête qu'elle a, par ailleurs, appris l'existence de circulaires explicatives relatives aux missions de la commune et du bourgmestre dans le cadre de l'exécution de l'ordonnance du 8 mai 2014 et de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016 précités, à la suite de « discussions avec les services urbanistiques de la Ville de Bruxelles ». Le complément à la circulaire du 10 mai 2016, qui porte la date du 8 juin 2016, constitue le second acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante fait valoir que sa requête est recevable *ratione personae* et *ratione materiae*.

Elle estime avoir intérêt à solliciter l'annulation des actes attaqués dans la mesure où, pour exploiter un hébergement touristique, elle doit fournir une attestation de conformité urbanistique du bien à sa destination, en application de l'article 5, 2°, b), de l'ordonnance du 8 mai 2014, précitée, dans le cadre de son dossier de demande préalable aux fins d'un enregistrement en qualité d'hébergement touristique. Cette attestation est à fournir par la commune, qui ne peut, selon elle, le faire compte tenu des consignes contraignantes qu'imposent les actes attaqués. Elle considère par conséquent avoir un intérêt personnel, légitime, actuel et direct à l'annulation de ceux-ci.

Sur le plan de la recevabilité *ratione materiae*, elle soutient que les deux actes attaqués sont des circulaires de nature réglementaire, susceptibles de recours. Elle cite en ce sens la doctrine et la jurisprudence, et fait état de ce que les actes attaqués imposent des règles juridiques nouvelles, générales et impératives.

En réplique, elle rappelle les principes généraux de droit constitutionnel relatifs à la répartition des compétences en matière d'urbanisme, ainsi que

l'existence du pouvoir de tutelle de la partie adverse sur les actes des communes en vertu de l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle en déduit que « la partie adverse dispose [...] en principe, du pouvoir d'imposer aux communes sa volonté, et notamment sa conception de l'intérêt général, et de les sanctionner, le cas échéant, notamment par la suspension ou l'annulation de leurs décisions, ou l'exécution d'office d'une obligation qui s'impose à l'autorité communale ».

Dans le cas d'espèce, elle fait valoir que la partie adverse pourrait user de ce pouvoir de tutelle « pour suspendre ou annuler une déclaration urbanistique communale qui ne répondrait pas à sa propre conception [...] », voire se substituer à la commune.

Elle cite encore de larges extraits des deux actes attaqués, ainsi que l'article 19 de l'ordonnance du 8 mai 2014, précitée, et affirme qu'« à défaut de disposition contraire, le Ministre saisi du recours visé à l'article 21 de l'ordonnance du 8 mai 2014 dispose d'un pouvoir de réformation qui implique la vérification de la correcte application des normes régionales applicables en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire dès lors qu'elles font partie intégrante de la police des hébergements touristiques dans le cadre de laquelle il agit ».

Elle maintient, en conséquence, que les règles consacrées dans les actes attaqués sont obligatoires pour leurs destinataires, à savoir les communes et qu'ils comprennent des règles nouvelles. Elle mentionne, en ce sens, des extraits des deux actes attaqués.

Elle indique ce qui suit à propos des travaux préparatoires du PRAS cités par la partie adverse :

« Concernant le considérant analysé par la partie requérante, il convient d'abord, comme elle le fait, de mettre en évidence une partie de la proposition :
“Considérant **qu'il ne convient pas**, comme le proposent des réclamants, **de supprimer de la définition de l'établissement hôtelier les flats-hôtels d'une durée de séjour de trois mois et plus, car cette condition ne permet pas d'assimiler le flat-hôtel de trois mois et plus à du logement ou de la résidence**, ces établissements s'adressant, par leur nature même, à une clientèle de passage [la partie requérante met en gras]”.

Un choix parcellaire, tel qu'effectué par la partie adverse, permet d'interpréter le texte à sa guise.

En l'occurrence, avec la seule partie en gras ci-dessus, il peut aussi être affirmé qu'un flat-hôtel ne peut être sorti de la catégorie d'*établissement hôtelier*, même

s'il est consacré à des séjours de plus de trois mois, précisément parce que l'accomplissement d'une telle condition [de durée] n'est pas de nature à influencer l'affectation urbanistique du bien en question, en assimilant le *flat-hôtel* de trois mois et plus à du logement ou de la résidence ».

Par ailleurs, elle n'est pas convaincue par l'interprétation que donne la partie adverse de la notion d'établissement hôtelier, dans la mesure où « un établissement dont les locaux sont mis en location et pour lesquels l'exploitant ne fournit pas de services accessoires, n'est pas capable d'offrir des services, précisément parce qu'ils ne sont pas proposés ».

En conclusion, elle soutient que les actes attaqués, en enjoignant d'interpréter largement la notion d'établissement hôtelier, ajoutent à la réglementation existante.

Dans son dernier mémoire, elle réitère, pour l'essentiel, ses arguments. Elle répète que les actes attaqués contiennent bien des règles obligatoires et cite différents passages de ceux-ci qui, à son estime, démontrent ce caractère. Par ailleurs, elle maintient que les actes attaqués n'ont pas égard à la notion de service qui est « pourtant consubstantielle à la notion d'établissement hôtelier dans le PRAS, et plus généralement d'hôtel au sens ordinaire ». Elle en déduit que si les communes doivent examiner les situations *in concreto*, « c'est uniquement en fonction des critères nouveaux émis par la circulaire elle-même ».

Quant au caractère impératif des termes des actes attaqués, elle s'en réfère à certains passages de ceux-ci qui témoigneraient, selon elle, de ce caractère et invoque également l'article 19 de l'ordonnance du 8 mai 2014, précitée. De son point de vue, les règles contenues dans les deux actes attaqués sont bien obligatoires, à la fois pour les communes et pour les exploitants.

Enfin, quant au pouvoir de la région d'imposer sa volonté aux autorités locales, elle rappelle qu'au regard de l'article 6, § 1^{er}, VI, 9°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, le tourisme est une matière régionale et que la commune est ainsi devenue un acteur de la politique régionale, ne jouissant plus, en ce domaine, que d'une autonomie limitée. Elle ajoute que l'attestation de conformité urbanistique relève bien de la compétence en matière de tourisme et non de la matière de l'urbanisme dès lors que cette attestation ne modifie en rien la situation urbanistique du bien, la commune exerçant ainsi une compétence déconcentrée. Au regard de l'ordonnance du 14 mai 1998, précitée, elle est d'avis que la partie adverse est en mesure d'imposer aux communes sa volonté et notamment sa conception de l'intérêt général et de les sanctionner, le cas échéant, notamment par l'annulation ou

la suspension de l'exécution de leurs décisions ou par la voie de l'exécution d'office d'une obligation qui s'impose à l'autorité communale. Elle relève ainsi que l'ordonnance du 8 mai 2014 et son arrêté d'exécution du 24 mars 2016, précités, imposent bien des obligations aux communes comme le fait de devoir constater le respect des normes en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme par la délivrance d'une attestation et par le fait que les bourgmestres sont tenus de suivre le modèle et la procédure d'octroi de l'attestation de sécurité d'incendie. Elle en conclut qu'il ressort de la combinaison de ces différentes réglementations que la région dispose de la possibilité à la fois d'annuler ou de suspendre l'exécution d'une déclaration urbanistique communale qui ne répondrait pas à sa propre conception de l'aménagement du territoire ou des règles d'urbanisme, mais aussi de se substituer à la commune qui refuserait de procéder à pareille déclaration conforme à l'intérêt général, tel qu'elle l'a apprécié souverainement.

IV.2. Appréciation

Il ressort de l'article 6, § 1^{er}, VI, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que la matière du tourisme est une compétence régionale. La Région de Bruxelles-Capitale a mis en œuvre celle-ci en adoptant l'ordonnance du 8 mai 2014, précitée, ainsi que l'arrêté du gouvernement du 24 mars 2016, précité.

Ainsi qu'il ressort du premier acte attaqué, l'ordonnance du 8 mai 2014, précitée, a mis en place un régime de conditions d'accès à la profession en matière d'hébergement touristique, l'objectif poursuivi étant d'améliorer la qualité de ces hébergements, notamment en termes de sécurité incendie et de qualité d'accueil.

Les articles 3, 4 et 5 de l'ordonnance du 8 mai 2014, précitée, sont rédigés comme suit au moment de l'adoption des actes attaqués :

« Art. 3. Pour l'application de la présente ordonnance et de ses arrêtés d'exécution, l'on entend par :

1° touriste : toute personne qui, dans le cadre de ses activités privées ou professionnelles, séjourne au moins une nuit dans un milieu autre que son environnement habituel sans y établir sa résidence et pour une durée limitée à 90 jours;

2° hébergement touristique : tout logement proposé pour une ou plusieurs nuits, à titre onéreux, de manière régulière ou occasionnelle, à des touristes;

3° services hôteliers : toutes prestations offertes ou proposées par un hébergement touristique telles que l'offre de petit déjeuner, le changement de literie, le nettoyage des chambres, la conciergerie ou la réception;

4° hôtel : tout établissement disposant d'au moins six chambres ou suites offrant un hébergement touristique incluant les services hôteliers;

5° appart-hôtel : tout établissement disposant d'au moins 6 appartements, studios, flats ou assimilés, meublés, équipés du mobilier nécessaire pour cuisiner et offrant l'hébergement touristique incluant des services hôteliers;

6° résidences de tourisme : toute villa, maison ou appartement, studio, chambre réservés à l'usage exclusif du locataire, équipés du mobilier nécessaire pour se loger et cuisiner et incluant, le cas échéant, des services de type hôtelier moyennant un supplément de prix;

7° hébergement chez l'habitant : tout établissement disposant d'une ou de plusieurs chambres ou espaces séparés et aménagés à cet effet, qui font partie de l'habitation personnelle et habituelle de l'exploitant ou de ses annexes attenantes;

8° centre d'hébergement de tourisme social : tout établissement à but non lucratif offrant l'hébergement en chambre ou en dortoir incluant, outre des services de type hôtelier, la proposition d'animations ou de programmes de découverte visant à développer les contacts entre les touristes de pays et horizons différents dans le cadre du tourisme social ainsi que solidaire;

9° terrain de camping : tout espace en plein air délimité pour accueillir des campeurs;

10° exploitant : toute personne physique ou morale qui exploite un hébergement touristique tel que visé au 2° ou pour le compte de laquelle un hébergement touristique est exploité;

11° gouvernement : le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Art. 4. 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.

Art. 5. Sans préjudice de l'article 4, l'exploitation d'un hébergement touristique est soumise aux conditions suivantes :

1° conditions à remplir par l'exploitant ou la personne chargée de la gestion journalière de la personne morale exploitante :

a) l'exploitant est une personne physique ou est régulièrement constitué sous la forme d'une personne morale, soit en vertu du droit belge, soit en vertu du droit d'un État membre de l'Espace économique européen ou régi par celui-ci, soit en vertu du droit d'un autre État à la condition que la constitution de la personne morale corresponde aux exigences du droit belge ou du droit d'un État membre de l'Espace économique européen, quelle que soit sa forme juridique, dont l'hébergement touristique constitue l'objet social principal ou accessoire;

b) l'exploitant ou la personne chargée de la gestion journalière si l'exploitant est une personne morale ne peuvent avoir été condamnés en Belgique, par une décision judiciaire coulée en force de chose jugée pour une infraction qualifiée au livre II, titre VII, chapitres V, VI et VII, titre VIII, chapitres I^{er}, IV et VI, et titre IX, chapitres I^{er} et II, du Code pénal ou condamnés à l'étranger pour un fait correspondant à la qualification de l'une de ces infractions, sauf s'il a été sursis à l'exécution de la peine et que le condamné n'a pas perdu le bénéfice du sursis ou sauf si l'intéressé a été gracié ou a bénéficié d'une mesure équivalente en vertu du droit d'un État autre que celui de la Belgique ou d'un État membre de l'Espace économique européen ou régi par celui-ci, à condition que les règles de la qualification des infractions, du sursis à l'exécution de la peine et de la grâce

correspondent aux exigences affirmées par le droit belge ou le droit d'un État membre de l'Espace économique européen;

c) l'exploitant dispose d'une assurance en responsabilité civile pour les dommages causés par lui-même ou ses préposés;

d) l'exploitant auquel une amende administrative telle que visée au chapitre 4 a été infligée ne demeure pas en défaut de la payer;

e) l'exploitant respecte les réglementations de travail, de sécurité sociale et les conventions collectives de travail en vigueur.

Le gouvernement peut par catégorie arrêter des conditions complémentaires, notamment en matière de formation;

2° conditions liées à l'hébergement touristique :

a) l'hébergement touristique répond aux normes spécifiques en matière de protection incendie fixées par le gouvernement, par catégorie d'hébergement. Le respect des normes en matière de protection incendie est constaté par une attestation délivrée par le Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale;

b) l'hébergement touristique est établi dans le respect de la réglementation relative à l'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques en vigueur. Le respect des normes en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme est constaté par une attestation de la commune où est établi l'hébergement touristique considéré;

c) l'hébergement touristique doit en permanence être maintenu dans un bon état d'hygiène et d'entretien. Le gouvernement arrête les exigences à ce sujet;

d) entrer dans l'une des catégories ou des sous-catégories complémentaires d'hébergements touristiques déterminées par ou en vertu de la présente ordonnance ».

Les articles 6 et 7 de l'arrêté du 24 mars 2016, précité, sont rédigés comme il suit :

« Art. 6. § 1^{er}. L'exploitant introduit sa déclaration auprès du Directeur chef de service Économie, soit par envoi recommandé à la poste, soit par courrier électronique, au moyen du formulaire de déclaration préalable établi par l'Administration.

Lorsque le déclarant n'est pas l'exploitant visé à l'article 3, 10° de l'ordonnance, le premier est mandaté par ce dernier.

§ 2. Le formulaire visé au paragraphe premier contient au moins les mentions suivantes :

1° Les nom, prénom et adresse de l'exploitant;

2° si l'exploitant est une personne morale, les nom et prénom de la personne physique chargée de la gestion journalière de l'établissement d'hébergement touristique;

3° le cas échéant, le numéro d'entreprise de l'exploitant;

4° l'adresse et la description des lieux et des services fournis par l'établissement d'hébergement touristique;

5° la dénomination commerciale de l'établissement d'hébergement touristique;

6° La capacité de base ainsi que la capacité maximale de l'hébergement touristique;

7° Le consentement de l'exploitant à se soumettre au contrôle prévu à l'article 16, § 3 de l'ordonnance;

8° La catégorie ou la sous-catégorie sollicitée en vue de l'enregistrement.

Art. 7. § 1^{er}. 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, § 1^{er}, 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 Économie 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. Le Ministre peut adapter la liste des pièces à produire visée au paragraphe premier dans l'hypothèse où l'Administration dispose de possibilités juridiques et techniques lui permettant d'obtenir une ou plusieurs pièces directement auprès des instances compétentes ».

Le premier acte attaqué est intitulé « Circulaire explicative relative aux missions de la commune et du bourgmestre dans le cadre de l'exécution de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique »; le second se présente comme un « complément à la circulaire explicative du 10 mai 2016 », pour les aspects relatifs à l'urbanisme. Ces deux actes tendent notamment à donner des explications aux communes auxquelles il est demandé, dans le cadre de l'article 5, 2°, b), de l'ordonnance du 8 mai 2014, précitée, de délivrer une attestation de conformité urbanistique d'un bien destiné à être mis à disposition en qualité d'hébergement touristique. Cette attestation fait partie des documents requis pour introduire une demande préalable d'enregistrement d'un bien en qualité d'hébergement touristique.

Selon la partie requérante, ces deux actes ne seraient pas de simples circulaires interprétatives de la réglementation précitée mais auraient un caractère réglementaire pour certains aspects.

Un recours en annulation dirigé contre une circulaire n'est recevable que si celle-ci est effectivement dotée d'un caractère réglementaire. Les critères qui doivent être remplis pour qu'une circulaire puisse être qualifiée comme telle sont au nombre de trois et sont cumulatifs de sorte que si l'un d'entre eux fait défaut, cette qualification ne peut être retenue.

Pour qu'une circulaire puisse ainsi faire l'objet d'un recours en annulation :

- elle doit contenir des règles nouvelles et pas seulement informer son destinataire ou lui proposer une interprétation non contraignante de règles en vigueur;
- elle doit rendre ces nouvelles règles obligatoires, lesquelles doivent être rédigées en termes impératifs;
- l'auteur de la circulaire doit pouvoir imposer sa volonté au destinataire de son texte et le sanctionner le cas échéant.

Il convient, par conséquent, de procéder à l'examen des actes attaqués au regard de ces critères afin d'apprécier la recevabilité du présent recours.

Dans son point 2, intitulé « Délivrance par la commune d'une attestation de conformité en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme », le premier acte attaqué indique ce qui suit :

« Parmi les documents à fournir en vue de l'enregistrement d'un hébergement touristique figure une attestation "démontrant que l'établissement d'hébergement touristique est conforme aux dispositions légales applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme".

Conformément à l'article 5, 2°, b), de l'ordonnance, cette attestation est délivrée par la commune où est établi l'hébergement touristique.

Un modèle facultatif d'attestation est transmis par Bruxelles Économie et Emploi en annexe de la présente circulaire. Cette attestation est à octroyer aux exploitants qui la sollicitent, lorsqu'il appert que l'affectation de l'immeuble en question permet en son sein l'exploitation de l'établissement d'hébergement touristique concerné.

D'un point de vue urbanistique, le critère principal distinguant l'établissement hôtelier du logement est le fait que la fonction de résidence/habitat cède le pas à la notion d'hébergement d'une clientèle de passage. Le glossaire du PRAS définit l'établissement hôtelier comme étant un "établissement d'accueil de personnes pouvant offrir des prestations de service à la clientèle, tel qu'hôtel, auberge de jeunesse, motel, pension, apart-hôtel, flat-hôtel, ...". Cette notion est à interpréter de manière large et vise toute forme d'établissement destiné à héberger une population de passage, ce qui la distingue de la notion de logement.

À cet égard, il convient de vérifier *in concreto* si l'activité d'hébergement touristique exercée dans l'immeuble requiert – ou non – que l'immeuble soit affecté en "établissement hôtelier" au sens du PRAS.

Cette vérification doit se faire au cas par cas :

- Si le bien dans lequel l'établissement d'hébergement touristique se situe conserve une fonction principale de logement résidentiel, il ne doit pas être affecté en établissement hôtelier. Il en va ainsi, par exemple, du logement mis en location touristique de manière occasionnelle ou du logement au sein duquel l'exploitant réside de manière habituelle, tout en exploitant une partie du logement comme hébergement touristique;
- *A contrario*, lorsque le bien est entièrement consacré à l'hébergement touristique, de sorte que plus aucun habitant n'y vive de manière habituelle, l'activité d'hébergement touristique ne constitue plus l'accessoire d'un logement et le bien doit être considéré comme un établissement hôtelier au sens du PRAS.

Il va de soi que les communes gardent leur entier pouvoir d'appréciation pour juger *in concreto* de la conformité de l'affectation donnée au bien en question ».

Après avoir rappelé la notion d'établissement hôtelier telle qu'elle est consacrée par le glossaire du PRAS, ce premier acte attaqué prévoit que la notion

urbanistique d'établissement hôtelier doit être interprétée largement, et que le critère permettant de la distinguer de celle de logement, au sens du glossaire du PRAS, est l'affectation du bien à l'accueil d'une clientèle de passage. Selon le même glossaire, la notion de logement est définie comme un « ensemble de locaux ayant été conçus pour l'habitation ou la résidence d'une ou plusieurs personnes, pour autant qu'une autre affectation n'ait pas été légalement implantée, en ce compris les maisons de repos et les lieux d'hébergement agréés ou subventionnés, et à l'exclusion des établissements hôteliers ».

Il ressort de ces définitions que l'élément décisif de la distinction entre un établissement hôtelier et un logement est que, dans le premier cas, il s'agit d'accueillir des personnes avec la possibilité de leur offrir des services sans que cela ne soit toutefois un critère obligatoire et que, dans le second cas, il s'agit de permettre aux personnes d'habiter ou de résider dans un bien, les établissements hôteliers étant expressément exclus de cette définition de logement.

Par ailleurs, comme le souligne la partie adverse, les cahiers du PRAS qui sont destinés à clarifier les définitions du glossaire, font apparaître que « la notion d'établissement hôtelier est large et vise toute forme d'établissement destiné à héberger une population de passage, ce qui la distingue de la notion de logement. Sont ainsi visés, non seulement les hôtels et auberges mais également les pensions, appart-hôtels, flat-hôtels, ... ». Ces cahiers précisent également que « la notion de logement est définie de façon large par rapport à sa fonction d'habitat ou de résidence. Elle comprend notamment les chambres d'étudiants, les maisons de repos et autres lieux d'hébergement agréés ou subventionnés, tels les homes, les maisons d'hébergement de personnes handicapées, etc. Sont exclus de la notion de logement, les établissements hôteliers, les pensions, appart-hôtels, flat-hôtels, etc., où la fonction d'habitat ou de résidence cède le pas à la notion d'hébergement d'une population de passage ».

Au vu du sens ainsi donné par la réglementation en matière d'urbanisme à la notion d'établissement hôtelier par opposition à celle de logement, il n'apparaît pas que les termes du premier acte attaqué, consacrés à ces mêmes notions, diffèrent de cette approche.

Entre le fait d'accueillir des personnes dans un établissement d'hébergement pouvant éventuellement leur offrir des services et celui de leur permettre d'habiter ou de résider dans des biens, il n'est pas déraisonnable de considérer que, dans une situation, il s'agit d'héberger temporairement et que, dans l'autre, il s'agit d'occuper un bien de façon durable, de s'y établir avec une certaine

permanence. C'est cette nuance qui ressort des textes précités et qui est expliquée par le premier acte attaqué afin d'aider au mieux les communes, compte tenu des situations multiples qui peuvent se présenter à elles, lorsqu'elles doivent délivrer l'attestation de conformité en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Si, dans la définition du glossaire, il est question pour les établissements hôteliers de pouvoir offrir à la clientèle des prestations de service, il ne s'agit cependant pas d'un critère obligatoire pour qu'un établissement soit qualifié comme tel. Ce qui est déterminant, c'est le fait d'accueillir des personnes et de leur proposer un hébergement.

Si les deux actes attaqués ne font pas directement référence à cette possibilité d'offrir d'autres prestations que l'hébergement, cela ne signifie pas qu'ils écartent ce critère mais qu'ils le considèrent comme secondaire dès lors qu'il est facultatif.

Quant au second acte attaqué, il procède du même raisonnement, à savoir expliquer aux communes l'indépendance des définitions données tantôt par la réglementation en matière de tourisme, tantôt par celle en matière d'urbanisme, tout en insistant sur la nécessité d'analyser la situation au cas par cas et de déterminer quelle est l'activité principale du bien. Cette circulaire se limite ainsi à mettre en évidence « un faisceau d'indices convergents » pour faciliter l'approche des communes lorsqu'elles doivent trancher la question de savoir si le bien est affecté à titre principal à du logement ou si, au contraire, c'est l'activité hôtelière qui a pris le pas sur le logement.

Enfin, il ressort des termes mêmes des actes attaqués qu'ils n'ont qu'une nature purement explicative, qu'ils invitent les communes à une appréciation au cas par cas des différentes situations qui se présentent à elles et qu'elles conservent, à cet égard, « leur entier pouvoir d'appréciation pour juger *in concreto* de la conformité de l'affectation donnée au bien en question », tout en illustrant ces cas de figure, par plusieurs exemples précis. L'objectif est de donner aux communes des informations pertinentes sur la manière d'appliquer la nouvelle réglementation en matière d'hébergement touristique tout en tenant compte de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme lorsqu'il s'agit de délivrer l'attestation de conformité prévue à l'article 5, 2°, b), de l'ordonnance du 8 mai 2014, précité.

Il résulte des développements qui précèdent que les actes attaqués ne peuvent être qualifiés de circulaires réglementaires dès lors notamment qu'ils se limitent à expliquer des normes urbanistiques sans ajouter à celles-ci de nouvelles

règles et que les communes destinataires de ces circulaires restent entièrement libres dans leur appréciation des situations pour lesquelles il leur est demandé de délivrer l'attestation de conformité en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

En conséquence, le présent recours est jugé irrecevable.

V. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 29 avril 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht