

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 251.699 du 30 septembre 2021

A. 225.669/XV-3793

En cause :

**la société anonyme
COPERNICO BELGIUM,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe SIMONART
et Ilan WALRAVENS, avocats,
rue Jacques Jordaens, 9
1000 Bruxelles,

contre :

1. **la Région de Bruxelles-Capitale,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Fabien HANS,
Rémi QUINTIN
et Benoît CAMBIER, avocats,
avenue Winston Churchill, 253/40
1180 Bruxelles,
2. **la Ville de Bruxelles,**
représentée par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Gaëtan VANHAMME
et Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocats,
place de Jamblinne de Meux, 41
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique, le 12 juillet 2018, la société anonyme Copernico Belgium demande l'annulation :

« - de la décision de Monsieur le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en charge du tourisme datée du 15 mai 2018, notifiée par un courrier daté du 15 mai 2018, constatant la non-conformité du dossier de la déclaration préalable [qu'elle a] introduit le 27 mars 2017 pour l'hébergement touristique, catégorie "Résidence de tourisme", sis 22 rue des Patriotes à 1000 Bruxelles et confirmant la décision du 25 janvier 2018 par laquelle le directeur

chef de service Économie de Bruxelles Économie et Emploi refuse l'enregistrement de l'hébergement touristique susmentionné;

- de la décision de Monsieur l'Échevin de l'Urbanisme agissant pour le Bourgmestre de la ville de Bruxelles du 4 décembre 2017 déclarant non conforme à la destination de l'immeuble telle que mentionnée dans le permis ou, en l'absence d'une telle mention, telle qu'elle résulte des plans d'affectation en vigueur, l'exercice de l'activité de l'hébergement touristique au sein de l'immeuble précité ».

II. Procédure

Les dossiers administratifs ont été déposés.

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.

La partie requérante et la première partie adverse ont déposé un dernier mémoire. La seconde partie adverse a déposé une lettre valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 29 juillet 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 septembre 2021.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Ilan Walravens, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^{es} Fabien Hans et Rémi Quintin, avocats, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Anthony Mathieu, *loco* M^{es} Gaëtan Vanhamme et Frédéric Van De Gejuchte, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur au Conseil d'État, 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 dont l'objet social est, entre autres, au sens de l'article 3 de ses statuts : « [...] [la] mise à disposition de tiers de logements ou biens résidentiels, meublés ou non, ainsi que la prestation de services destinés à toutes personnes morales et/ou physique telle que l'entretien, la réception, l'assistance administrative, l'informatique, la téléphonie et tous les autres services pouvant s'y rattacher [...] ».

La partie requérante exploite seize appartements situés dans l'immeuble sis 22 rue des Patriotes à Bruxelles. Ces appartements sont affectés à une activité d'hébergement touristique.

2. À la suite de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique (ci-après : « l'ordonnance du 8 mai 2014 ») ainsi que de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016 portant exécution de cette ordonnance (ci-après : « l'arrêté du 24 mars 2016 »), la partie requérante introduit, le 27 mars 2017, le formulaire de déclaration préalable, conformément aux articles 4, 14 et 16 de l'ordonnance précitée en vue d'obtenir l'enregistrement des appartements, en qualité d'hébergement touristique, dans la catégorie résidence de tourisme, au sens de l'article 3, 6°, de cette même ordonnance.

3. Le 7 avril 2017, les services de la première partie adverse accusent bonne réception de cette demande, conformément aux articles 16, § 1^{er}, alinéa 2, de l'ordonnance du 8 mai 2014 et 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 24 mars 2016. Dans ce courrier, ils indiquent qu'une série de documents manquent afin que la demande soit déclarée complète, et que la demande est par conséquent temporairement irrecevable.

Il y est également indiqué que la partie requérante dispose de : « 30 jours à compter de la date d'envoi de ce présent avis de réception pour transmettre l'ensemble des pièces manquantes par courrier recommandé ou par courrier électronique. À défaut, la déclaration sera déclarée définitivement irrecevable ».

La partie requérante transmet ensuite une série de documents manquants.

4. Le 10 mai 2017, les services de la première partie adverse adressent un courrier accusant réception de plusieurs pièces complétant le dossier de déclaration préalable en vue de l'enregistrement en qualité d'hébergement touristique des appartements. Ils indiquent toutefois encore dans ce courrier ce qui suit :

- « Votre déclaration préalable sera considérée comme complète dès la réception des documents suivants :
- l'attestation démontrant que l'établissement d'hébergement touristique est conforme aux dispositions légales applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme
 - l'attestation de sécurité incendie délivrée par le Bourgmestre ».

Il apparaît donc qu'il manque l'attestation de sécurité incendie et l'attestation de conformité urbanistique, visées respectivement aux articles 5, 2°, a), et 5, 2°, b), de l'ordonnance du 8 mai 2014 et faisant partie des annexes obligatoires à la déclaration préalable en vue de l'enregistrement de l'hébergement touristique.

5. Le 4 décembre 2017, les services de la première partie adverse se voient notifier la décision de la seconde partie adverse, par laquelle celle-ci refuse d'accorder l'attestation de conformité urbanistique pour les appartements.

Il s'agit du second acte attaqué, qui est motivé comme suit :

- « L'exercice de l'activité de l'hébergement touristique au sein de l'immeuble sis : "EU Residence □ rue des Patriotes 22 à 1000 Bruxelles (11 appartements répartis sur 1156 m²)

N'est pas conforme à la destination de l'immeuble telle que mentionnée dans le permis ou en l'absence d'une telle mention, telle qu'elle résulte des plans d'affectation en vigueur.

- non-respect de la prescription générale 0.12 du Plan Régional d'affectation du Sol [...] ».

6. Le 25 janvier 2018, le directeur chef de service Économie de la première partie adverse notifie à la partie requérante qu'il refuse l'enregistrement en qualité d'hébergement touristique, catégorie résidence de tourisme, des appartements.

Cette notification est motivée comme suit :

- « Votre dossier de déclaration préalable en vue de l'enregistrement d'un hébergement touristique catégorie "Résidences de tourisme □ sis rue des Patriotes 22 à 1000 Bruxelles n'est pas conforme.

En effet, sur base des documents disponibles, il s'avère que la condition d'exploitation précisée à l'article 5 2° b) de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique, n'est pas rencontrée.

[...]

Or, le Département Urbanisme de la ville de Bruxelles, par courrier daté du 4 décembre 2017, atteste que l'exercice de l'activité d'hébergement touristique au sein de l'immeuble sis rue des patriotes 22 à 1000 Bruxelles (16 appartements sur 1156 m²) n'est pas conforme à la destination de l'immeuble telle que mentionnée dans le permis ou en l'absence d'une telle mention, telle qu'elle résulte des plans d'affectation en vigueur (voir document en annexe).

Sur base de ce qui précède, nous sommes au regret de vous informer que votre dossier de déclaration préalable doit être clôturé par un refus d'enregistrement.

Par conséquent, vous ne pouvez pas exploiter l'hébergement touristique concerné.

[...] ».

7. Le 23 février 2018, la partie requérante introduit, auprès du ministre bruxellois en charge du tourisme, soit le Ministre-Président, le recours organisé par l'article 21 de l'ordonnance du 8 mai 2014 contre la décision du 25 janvier 2018 des services de la première partie adverse.

8. Le 7 mars 2018, la première partie adverse accuse bonne réception du recours et en confirme le caractère recevable.

9. Le 15 mai 2018, le Ministre-Président décide de constater la non-conformité du dossier de déclaration préalable introduit par la partie requérante le 27 mars 2017, en vue d'obtenir l'enregistrement en qualité d'hébergement touristique, catégorie résidence de tourisme, des appartements, et par conséquent, ce faisant, de confirmer la décision du directeur chef de service Économie du 25 janvier 2018.

Il s'agit du premier acte attaqué qui est motivé comme il suit :

« 1.

Avant même d'examiner la question de la compétence et du pouvoir d'appréciation du directeur-chef de Service Économie de Bruxelles Économie et Emploi, ou, sur recours, du Ministre pour apprécier le bien-fondé de la décision de refus d'enregistrement du 24 janvier 2018, il y a lieu de s'interroger sur le caractère complet et recevable de la déclaration préalable introduite le 24 juillet 2017 par Monsieur [M.L.] pour le compte de la SA Copernico Belgium (anciennement SA Halldis Belgium).

Les dispositions pertinentes en la matière sont exposées ci-dessous.

a. L'article 4 de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique dispose que :

“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”.

b. Concernant la procédure de déclaration préalable et l’enregistrement, l’article 16 de l’ordonnance du 8 mai 2014 précitée dispose que :

“§ 1^{er}. La déclaration préalable est introduite auprès du fonctionnaire désigné par le gouvernement au moyen d’un formulaire dont la forme et les mentions minimales sont déterminées par le gouvernement par catégories et, le cas échéant, par sous-catégories.

Un écrit accusant la bonne réception de la déclaration préalable avec mention de la date et renseignant le déclarant de son caractère complet ou non, lui est adressé par le fonctionnaire désigné par le gouvernement.

Si le dossier est complet, l’écrit constitue un accusé de réception. Le délai visé au paragraphe 3 commence à courir à partir de l’envoi dudit écrit.

§ 2. Si le dossier est incomplet, l’écrit s’accompagne d’une notification des pièces manquantes dont la date d’envoi est prise pour le début du délai dont dispose le déclarant pour compléter sa déclaration.

Passé ce délai, le fonctionnaire désigné par le gouvernement ne procède pas à l’enregistrement s’il juge ne pas disposer d’un dossier complet comme demandé.

§ 2/1. Les délais, les procédures et leurs modalités à respecter par le déclarant et le fonctionnaire désigné par le gouvernement pour les obligations consignées aux paragraphes 1^{er} et 2, sont déterminés par le gouvernement.
(...)”.

L’article 8 de l’arrêté du 24 mars 2016 précité dispose que :

“§ 1^{er}. 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 de 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 de 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”.

c. Parmi les conditions d'exploitation d'un hébergement touristique, figure celle visée à l'article 5, 2°, b), de l'ordonnance du 8 mai 2014 précitée, qui dispose que :

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

(...)

2° conditions liées à l'hébergement touristique :

(...)

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”.

Sur cette base, l'article 7, § 1^{er}, 10° et 11° 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 dispose que :

“§ 1^{er}. La déclaration préalable est accompagnée des documents suivants :

(...)

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”.

Le 4 décembre 2017, l'Echevin de l'Urbanisme de la ville de Bruxelles a émis un document dans le cadre du dossier de la SA Copernico Belgium. Il ressort de l'examen du dossier que le document délivré par la ville de Bruxelles et joint au dossier de déclaration préalable stipule que “l'exercice de l'activité d'hébergement touristique au sein de l'immeuble sis "EU Residence" rue des Patriotes 22 à 1000 Bruxelles (16 appartements sur 1156 m³) [...] n'est pas conforme à la destination de l'immeuble telle que mentionnée dans le permis ou en l'absence d'une telle mention, telle qu'elle résulte des plans d'affectation en vigueur”.

Un tel document ne peut en aucun cas être assimilé à l'attestation de la commune visée à l'article 5, 2°, b) de l'ordonnance du 8 mai 2014, laquelle doit constater “le respect des normes en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme□, alors que cette attestation communale atteste du contraire.

Force est donc de constater qu'à ce jour, il ressort de l'examen du dossier que la requérante ne dispose pas d'une attestation d'urbanisme, au sens de l'article 5, 2°, b), de l'ordonnance précitée.

Vu la non-conformité du respect des normes en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme pour l'exploitation d'un hébergement touristique, l'enregistrement ne peut donc légalement être octroyé.

Dès lors, il n'y a pas lieu d'attendre l'issue de la demande l'attestation [*sic*] de sécurité incendie visée à l'article 5, 2°, a) de l'ordonnance du 8 mai 2014 pour que le directeur-chef de Service Économie de Bruxelles Économie et Emploi notifie au requérant une décision de refus de procéder à l'enregistrement de l'hébergement touristique concerné.

Il reste loisible à la requérante d'introduire une nouvelle déclaration préalable en vue d'enregistrer son hébergement touristique [lorsqu'elle] sera en mesure d'introduire un dossier de déclaration préalable complet et conforme contenant,

notamment, une attestation démontrant que l'établissement d'hébergement touristique est conforme aux dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme en vigueur, conformément à l'article 5, 2°, b), de l'ordonnance précitée.

De plus, les attestations fournies en annexe de la requête introduite par la requérante ne sont également pas des attestations d'urbanisme, au sens de l'article 5, 2°, b), de l'ordonnance précitée. Il s'agit d'attestations de satisfaction aux normes minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement prévues par l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code du Logement émises par la Région Bruxelles-Capitale [sic].

En outre, ces attestations n'étaient valides que jusqu'au 22 décembre 2017. Elles sont par conséquent toutes intégralement expirées.

2.

Au surplus, l'enregistrement de l'hébergement touristique en question n'aurait, de toute façon, pas pu être autorisé en raison de la teneur du document délivré par la ville de Bruxelles.

L'article 5, 2°, b) de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique dispose que :

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

(...)

2° conditions liées à l'hébergement touristique:

(...)

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 (...).”

La question de la compétence de l'auteur d'un acte doit être abordée en tenant compte du principe constitutionnel suivant lequel les pouvoirs sont d'attribution et doivent trouver à s'exercer de manière conforme au prescrit légal. [C.E., arrêts n° 107.260 du 31 mai 2002, n° 124.361 du 17 octobre 2003, n° 185.158 du 4 juillet 2008, n° 186.101 du 8 septembre 2008, n° 201.410 du 1^{er} mars 2010]. En l'espèce, il ressort de l'article 5, 2°, b) de l'ordonnance que le législateur a expressément attribué aux communes la compétence de constater le respect des normes en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme dans le cadre de la délivrance de l'attestation requise par l'ordonnance du 8 mai 2014. Elles sont seules compétentes pour apprécier cette question, et ce par le biais de la délivrance de cette “attestation”.

Il s'ensuit que, lorsqu'en application de l'article 9, § 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement du 24 mars 2016, “le directeur chef de Service Economie examine la conformité du dossier en vérifiant la validité des pièces qui le composent□, il ne peut que procéder à certaines vérifications formelles quant à la validité de l'attestation d'urbanisme, comme par exemple s'assurer qu'elle a été prise par l'autorité communale compétente, qu'elle concerne l'hébergement touristique en question ou qu'elle n'est pas assortie de mentions, de restrictions ou de conditions qui ne permettraient pas d'établir que le document constate bel et bien que “l'hébergement touristique est établi dans le respect de la réglementation relative à l'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques en vigueur□.

Aucune autre disposition légale ou réglementaire ne fonde l'autorité régionale à censurer ou à réformer le contenu d'un document d'une commune attestant de la régularité urbanistique de l'hébergement ou non.

Cette application des dispositions est confirmée par la 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" qui énonce que :

"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".

Par conséquent, les arguments invoqués par le requérant relatifs au PRAS ne peuvent être retenus dans la mesure où il appartient à la ville de Bruxelles de se prononcer sur la conformité de l'hébergement touristique en matière d'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques en vigueur.

En l'espèce, le document versé au dossier ne constitue pas une attestation valide, puisque la ville de Bruxelles y constate que l'exercice de l'activité d'hébergement touristique n'est pas conforme à la destination de l'immeuble.

Dès lors, le directeur-chef de Service Economie n'a pu, lors de son examen de conformité des pièces du dossier, que constater que le document produit n'est pas une attestation valide et, par conséquent, refuser l'enregistrement de l'établissement d'hébergement touristique.

Il en va d'autant plus ainsi que l'établissement d'hébergement touristique en question ne dispose pas plus, à ce jour, de l'attestation de sécurité d'incendie visée à l'article 5, 2°, b) de l'ordonnance du 8 mai 2014. En toutes hypothèses, le Ministre ne pourrait donc pas réformer la décision critiquée en procédant à l'enregistrement de cet hébergement touristique.

3.

La requérante fait valoir qu'elle a toujours exploité son hébergement touristique "au vu et au su de tous"; que l'ensemble des taxes régionales et communales ont été payées; que la requérante fait savoir elle-même que celles-ci sont dues indépendamment de la qualification de l'hébergement touristique.

La publicité de l'exploitation n'a pas d'influence sur la procédure d'enregistrement, dès lors cet argument ne peut être pris en considération par le Ministre-Président.

En outre, tout comme l'indique la requérante elle-même, il en est de même pour le paiement des taxes régionales et communales attendu qu'elles sont dues indépendamment de la qualification de l'hébergement touristique.

4.

La requérante avance que lorsqu'elle a commencé l'exploitation de l'immeuble sis 22 rue des Patriotes à 1000 Bruxelles, son activité n'était pas interdite puisqu'elle avait démarré avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 8 mai 2014 et de ses arrêtés d'exécution.

Une activité d'exploitation d'un hébergement touristique n'est pas interdite. Elle est soumise à un enregistrement préalable, ce qui est fondamentalement différent. Seule l'exploitation d'un hébergement non-déclaré est illégale.

5.

En ce qui concerne l'adéquation de la définition du PRAS et de la définition reprise par l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique, il est notable que la requérante avance uniquement qu'elle répondait jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique aux éventuelles conditions imposées par l'ancienne législation. De plus, elle constate qu'effectivement aujourd'hui elle ne peut répondre positivement aux conditions imposées [par] l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique et ses arrêtés d'exécution.

Quant au manque de concertation entre la Région et les communes à cet égard et à l'absence de transition adaptée à la réalité économique de la requérante, la réglementation actuelle, entrée en vigueur le 24 avril 2016, prévoyait un régime de mesures transitoires. Il ressort du dossier que la SA Copernico Belgium n'a pas profité de ce régime.

6.

La requérante avance que l'adoption des textes relatifs à l'hébergement touristique, par leur combinaison avec d'autres textes plus anciens (le PRAS, le CoBAT, ...), et de leur application effective, il résulte une restriction incompatible avec la liberté d'entreprendre, au sens des articles II.2 à II.4 du Code de droit économique.

Le code de droit économique stipule que :

“Art. II.2. Le présent code vise à garantir la liberté d'entreprendre, la loyauté des transactions économiques et à assurer un niveau élevé de protection des consommateurs.

Art. II.3. Chacun est libre d'exercer l'activité économique de son choix.

Art. II.4. La liberté d'entreprendre s'exerce dans le respect des traités internationaux en vigueur en Belgique, du cadre normatif général de l'union économique et monétaire tel qu'établi par ou en vertu des traités internationaux et de la loi, ainsi que des lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes moeurs et des dispositions impératives”.

La liberté de commerce et d'industrie garantie par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique a pour vocation de protéger le commerce contre les obstacles d'ordre administratif ou corporatif et limite les pouvoirs de l'administration à l'égard des activités économiques privées aux seules interventions nécessaires au maintien de l'ordre public et à celles qui sont compatibles avec la loi d'habilitation.

Ainsi consacrée, la liberté d'entreprendre implique, notamment, dans le chef de celui à qui elle est reconnue, la liberté d'organiser son activité.

Cette consécration de la liberté d'entreprendre n'exclut pas que des limitations puissent y être apportées, pour autant qu'elles le soient sur la base d'un objectif légitime et qu'elles ne soient pas disproportionnées par rapport à cet objectif [C.E., 18 mai 2017, n° 238.252].

En l'espèce, l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique et ses arrêtés d'exécution n'ont pas pour objet d'interdire l'exploitation des hébergements touristiques, mais bien de définir les conditions dans lesquelles cette exploitation peut avoir lieu.

Ainsi, le législateur a bel et bien prévu que cette limitation de la liberté d'entreprendre soit strictement nécessaire. Les travaux préparatoires de l'ordonnance prévoient notamment que :

“Le régime de l'ordonnance respecte les prescrits de la liberté d'établissement, tout en instaurant un système indéniable sécurisant.

Le concept d'un régime d'enregistrement via une déclaration préalable s'inscrit dans la ligne de la directive "services", qui stipule en son chapitre III la liberté d'établissement pour les prestataires de services au sein du marché intérieur et l'interdiction pour les États membres, sauf conditions spécifiques, d'imposer un régime d'autorisation restreignant cette liberté d'établissement.

(...)

Les conditions de proportionnalité, de non-discrimination et de nécessité liées aux régimes d'autorisation sont bien remplies puisque le projet d'ordonnance s'applique à tous les exploitants et tous les hébergements touristiques en tenant compte des situations particulières pouvant se présenter.

Un régime d'enregistrement immédiat n'aurait pas pu apporter une sécurité adéquate, un contrôle *a posteriori* pouvant intervenir trop tardivement pour avoir une efficacité réelle, et il s'est avéré nécessaire de protéger suffisamment le destinataire de services au vu des risques qu'il peut prendre en réservant dans un logement non conforme, notamment en termes de sécurité et de salubrité” [Trav. Parl., Projet d'ordonnance relative à l'hébergement touristique, s. ord. 2013-2014, A-501/1-2013/2014, p. 5-7].

Quant aux conséquences néfastes invoquées par la requérante, elles ne permettent pas, en tout état de cause, à l'autorité régionale d'enfreindre la réglementation en vigueur dans le cadre de l'examen d'une décision individuelle.

La législation bruxelloise en la matière vise précisément à encadrer l'exploitation des hébergements touristiques, en assurant la qualité et la sécurité de l'offre en Région de Bruxelles-Capitale.

Pour le surplus, il est signalé qu'un des principaux objectifs poursuivis par le PRAS réside dans la protection du logement existant, comme cela ressort notamment des considérants du PRAS :

“1. Protection du Logement

(...)

Que la protection du logement existant doit être garantie et que ses possibilités de développement doivent être assurées, notamment pour répondre à la demande croissante de logements de qualité et abordables;

Qu'il importe dès lors de limiter strictement les possibilités de modification totale ou partielle de l'utilisation d'un logement ainsi que sa démolition et de préserver les intérieurs d'ilots (...)” [M.B., 14 juin 2011, p. 19.790].

7.

En ce qui concerne le fait que la requérante ne rencontre pas le même problème juridique dans d'autres pays européens, il est évident que les éventuelles difficultés éprouvées par certains exploitants afin de faire enregistrer leur hébergement touristique conformément à l'ordonnance du 8 mai 2014 s'arrêtent aux frontières de la Région [de] Bruxelles-Capitale. Cette évidence est due au principe de territorialité s'appliquant à l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique.

8.

La requérante soulève que le critère des 90 jours d'occupation des lieux semble arbitraire et complexe à mettre en oeuvre et à respecter dans la réalité économique.

Néanmoins, ce critère utilisé par l'administration trouve très simplement son origine dans la sagesse du législateur.

Plus précisément, l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique prévoit à son article 3, 1° que le touriste est défini comme "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".

De son côté, l'hébergement touristique est défini comme "tout logement proposé pour une ou plusieurs nuits, à titre onéreux, de manière régulière ou occasionnelle, à des touristes".

Dès lors, le critère de qualification comme hébergement touristique dû à l'offre du logement pour des périodes de moins de 90 jours découle de la lecture conjointe de ces deux articles. [...] ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La première partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours contre le premier acte attaqué en raison du défaut d'intérêt à agir de la partie requérante. Elle fonde son exception sur trois arguments, à savoir, premièrement, que l'absence d'attestation de sécurité incendie suffirait à justifier le premier acte attaqué, deuxièmement, que la partie requérante ne tirerait aucun avantage de l'annulation de cet acte et, troisièmement, que son intérêt à obtenir l'annulation est illégitime.

Quant au premier argument, elle souligne qu'aucune attestation de sécurité incendie couvrant l'immeuble n'a été fournie. Elle rappelle, à cet égard, que le premier acte attaqué le mentionne et que ce constat n'est pas contesté par la partie requérante dans sa requête, de telle sorte que cette dernière n'aurait pas intérêt à agir.

Quant au deuxième argument, elle fait valoir, à titre principal, que la déclaration préalable à l'enregistrement en qualité d'hébergement touristique de l'appartement est définitivement irrecevable. Elle estime qu'elle exerce une compétence liée, de telle sorte qu'elle n'avait pas d'autre choix que de constater le caractère définitivement irrecevable du dossier, en raison de l'absence de certaines pièces. Elle soutient, à titre subsidiaire, que les conditions requises pour l'enregistrement n'étaient pas rencontrées, en l'absence d'attestation de sécurité incendie, d'une part, et en raison du caractère définitif de l'attestation de conformité

urbanistique, d'autre part, n'ayant pas compétence pour réformer la décision de la commune à ce sujet. Elle considère qu'un parallèle peut être tiré entre la décision d'une commune relative à cette attestation et celle relative à un certificat d'urbanisme.

Quant au troisième argument, elle rappelle qu'« [il] faut que l'intérêt qui se trouve lésé par la décision contestée ne soit pas contraire à des lois impératives, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs et puisse dès lors être qualifié de légitime ».

Elle cite l'arrêt n° 237.106 du 19 janvier 2017 pour illustrer son propos, et estime que cette jurisprudence est transposable au cas d'espèce « puisqu'il apparaît, [...], que l'exploitation du bien en tant qu'établissement hôtelier constituerait un changement d'affectation non couvert par un permis d'urbanisme et serait contraire au PRAS, en telle sorte que la partie requérante revendique qu'on l'autorise à exercer une activité qui la mettrait en infraction urbanistique ».

Elle considère ainsi que la partie requérante se prévaut d'un intérêt illégitime, dans la mesure où elle poursuit l'annulation d'un acte l'empêchant d'exercer son activité d'hébergement touristique, au motif qu'elle est en infraction urbanistique. Elle tend donc, selon elle, à établir la possibilité d'exploiter l'immeuble alors que celui-ci est en infraction urbanistique.

Elle décrit également en quoi le raisonnement de la ville de Bruxelles est conforme à la réglementation urbanistique en vigueur, après avoir rappelé la position de la partie requérante.

Elle donne d'abord la définition d'un hébergement touristique, visée à l'article 3, 2°, de l'ordonnance du 8 mai 2014 et de l'établissement hôtelier selon le plan régional d'affectation du sol (PRAS). Elle cite également la définition de l'établissement hôtelier dans le classeur du PRAS, et en déduit que la lecture que la commune fait de cette notion n'est pas neuve.

Elle insiste sur le fait que l'établissement hôtelier est défini comme un établissement d'accueil de personnes, le gouvernement ayant voulu lier les notions d'accueil et de clientèle de passage dans le PRAS. Le critère de clientèle de passage est donc essentiel, selon elle, pour qu'il soit question d'un établissement hôtelier et fait valoir que l'immeuble litigieux est destiné à une clientèle de passage.

Elle rappelle également le contenu de l'interpellation du secrétaire d'État à l'Urbanisme au Parlement bruxellois en 2012 au sujet de la définition à donner à la notion d'établissement hôtelier au sens du PRAS, pour appuyer sa thèse.

Elle indique qu'il faut aussi avoir égard à la notion de logement au sens du PRAS, puisque celle-ci et celle d'établissement hôtelier sont mutuellement exclusives. Elle mentionne la définition donnée par le glossaire du PRAS du logement, et en déduit que l'usage des mots « habitation » et « résidence » implique une certaine permanence, au contraire de l'établissement hôtelier. Il ne saurait donc être question, selon elle, d'un logement pour une clientèle de passage.

Elle renvoie à la position adoptée par le ministre dans la circulaire explicative du 10 mai 2016 relative aux missions de la commune et du bourgmestre dans le cadre de l'exécution de l'ordonnance du 8 mai 2014, dont elle cite un large extrait.

Enfin, elle revient sur la notion de « services fournis à la clientèle », qui constitue, selon elle, un critère additionnel pour déterminer si la destination d'un immeuble est celle d'un établissement hôtelier ou d'un logement. Elle estime toutefois que l'absence de fourniture de services ne permet pas d'exclure que le bien immobilier visé soit destiné à un établissement hôtelier. Si tel était le cas, la définition du glossaire du PRAS de l'établissement hôtelier indiquerait plutôt un établissement « offrant » des services plutôt que « pouvant offrir » des services. Qui plus est, elle relève qu'une série de services sont offerts aux clients, services qui, selon elle, « ne sont pas tous fournis dans le cadre de la mise en location d'un logement, même meublé ».

Elle déduit de l'ensemble de ce qui précède que la requête de la partie requérante est fondée sur un intérêt illégitime, justifiant son rejet.

La seconde partie adverse soulève également une exception d'irrecevabilité du recours en annulation à l'encontre du second acte attaqué. Elle relève que le second acte attaqué est un acte administratif individuel à part entière, qui aurait dû faire l'objet d'un recours séparé. Elle argue qu'il ne s'agit pas d'un acte interlocutoire ou préparatoire, faisant partie d'une opération complexe aboutissant à l'adoption du premier acte attaqué. Elle rappelle le prescrit des articles 5, 2^o, b), de l'ordonnance du 8 mai 2014 et 7, § 1^{er}, 11^o, de l'arrêté du 24 mars 2016, desquels il se déduit, selon elle, que l'attestation de sécurité incendie est un document à obtenir avant l'introduction d'une déclaration préalable en vue de l'enregistrement d'un bien en qualité d'hébergement touristique. Elle cite encore les articles 8, § 1^{er}, alinéa 2 et 9, § 3, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 24 mars 2016, précité. Elle estime que la procédure

de délivrance de cette attestation doit être distinguée de la procédure d'enregistrement d'un bien en qualité d'hébergement touristique. Selon elle, leur caractère autonome résulte également des compétences des autorités communales et régionales, respectivement en matière d'urbanisme et en matière de tourisme. Elle en déduit que la théorie de l'opération complexe n'est pas applicable *in casu*. Elle rappelle la définition donnée à ce concept par la doctrine, et considère que cette définition n'est pas rencontrée en l'espèce, car l'obtention de cette attestation est une condition de recevabilité de la déclaration préalable en vue de l'enregistrement d'un bien en qualité d'hébergement touristique. Elle en conclut que le second acte attaqué fait immédiatement grief à la partie requérante par lui-même, ne constitue pas une étape d'une opération complexe mais bien une procédure distincte. Elle en conclut que le second acte attaqué devait être attaqué séparément.

Elle constate tout d'abord que le second acte attaqué a été notifié par une décision du 4 décembre 2017 et que le présent recours a été introduit en dehors du délai de 60 jours augmenté de quatre mois prévu par l'article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Elle cite plusieurs arrêts du Conseil d'État relatifs aux conditions requises pour qu'il y ait connexité, et affirme ensuite que, dans le cas d'espèce, les deux actes attaqués ne sont pas le résultat d'une seule et même procédure, ni des mêmes faits ou de la même police administrative. Elle ajoute que l'absence de connexité est liée à la différence des moyens dirigés contre les deux actes et que l'annulation du second n'aurait pas d'effet sur le premier. Elle estime qu'en cas d'annulation du premier acte attaqué, elle devrait alors réexaminer la demande de la partie requérante en motivant sa décision de la même façon, puisqu'aucun changement d'affectation des appartements n'a été sollicité ou obtenu, de telle sorte qu'il y aurait toujours violation de la prescription 0.12 du PRAS. En conséquence, elle considère qu'elle ne pourrait que conclure à l'irrecevabilité de la déclaration préalable en vue de l'enregistrement de l'appartement en qualité d'hébergement touristique, en l'absence d'attestations de conformité urbanistique et de sécurité incendie. Elle en conclut qu'à défaut de connexité entre les deux actes attaqués, le second aurait dû être attaqué séparément et la requête est partant irrecevable en tant qu'elle concerne celui-ci.

En réplique, la partie requérante fait valoir que l'examen des deux volets de l'exception d'irrecevabilité soulevée par la première partie adverse est lié à celui du fond du dossier, auquel elle renvoie.

Quant à l'exception d'irrecevabilité soulevée par la seconde partie adverse, elle tient, à titre principal, le même raisonnement. À titre subsidiaire, et après avoir cité les arrêts du Conseil d'État n^{os} 241.492 du 15 mai 2018 et 242.124 du 16 juillet 2018, elle estime que le second acte attaqué est un acte préparatoire. Elle rappelle le prescrit de l'article 5, 2^o, b), de l'ordonnance du 8 mai 2014 et en déduit que l'attestation communale n'a pas vocation à modifier d'une quelconque manière l'ordonnancement juridique, en sorte que cette attestation, à caractère recognitif, constitue un acte préparatoire. Elle en déduit qu'un acte tel que le second acte attaqué n'a aucune autre conséquence en droit que de constituer un obstacle temporaire à l'enregistrement et l'exploitation d'un bien en qualité d'hébergement touristique. À titre plus subsidiaire, elle fait valoir que même si une nature interlocutoire devait être reconnue au second acte attaqué son irrégularité pourrait être invoquée de manière incidente lors du recours contre la décision finale, même si le délai de recours contre cet acte est expiré.

Dans son dernier mémoire, elle indique qu'elle a contesté la conformité de l'ordonnance précitée au droit européen de sorte que l'analyse de l'exception d'irrecevabilité soulevée par la première partie adverse est indissociable de l'examen au fond du dossier, à savoir l'analyse de la conformité de la réglementation ici en cause au regard de la directive « services ». La suite de son dernier mémoire est consacrée à l'examen d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 22 septembre 2020 (affaires jointes C-724/18 et C-727/18) qui concerne le régime français de l'hébergement touristique, tout en procédant à une comparaison avec le régime bruxellois.

IV.2. Appréciation

Le régime applicable aux hébergements touristiques, en Région de Bruxelles-Capitale, est fixé par l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique ainsi que par l'arrêté du 24 mars 2016 portant exécution de cette ordonnance.

En vertu de l'article 4 de l'ordonnance du 8 mai 2014 :

« 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^o à 9^o, 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 ».

Un hébergement touristique est, selon l'article 3, 2^o, de cette ordonnance :

« Tout logement proposé pour une ou plusieurs nuits, à titre onéreux, de manière régulière ou occasionnelle, à des touristes ».

L'article 14 de la même ordonnance indique ce qui suit :

« La déclaration préalable visée à l'article 4 est effectuée auprès du fonctionnaire désigné par le gouvernement, conformément aux conditions et procédures déterminées par la présente ordonnance et ses arrêtés d'exécution ».

L'article 16, §§ 1^{er} et 2, de la même ordonnance prévoit ce qui suit :

« § 1^{er}. La déclaration préalable est introduite auprès du fonctionnaire désigné par le gouvernement au moyen d'un formulaire dont la forme et les mentions minimales sont déterminées par le gouvernement par catégories et, le cas échéant, par sous-catégories.

Un écrit accusant la bonne réception de la déclaration préalable avec mention de la date et renseignant le déclarant de son caractère complet ou non, lui est adressé par le fonctionnaire désigné par le gouvernement.

Si le dossier est complet, l'écrit constitue un accusé de réception. Le délai visé au paragraphe 3 commence à courir à partir de l'envoi dudit écrit.

§ 2. Si le dossier est incomplet, l'écrit s'accompagne d'une notification des pièces manquantes dont la date d'envoi est prise pour le début du délai dont dispose le déclarant pour compléter sa déclaration.

Passé ce délai, le fonctionnaire désigné par le gouvernement ne procède pas à l'enregistrement s'il juge ne pas disposer d'un dossier complet comme demandé ».

Les articles 6 et 7 de l'arrêté du 24 mars 2016 portent ce qui 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.
[...].

Art. 7. § 1^{er}. La déclaration préalable est accompagnée des documents suivants :
[...]

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 ;
[...] ».

Les deux attestations mentionnées sont décrites comme suit dans l'article 5 de l'ordonnance du 8 mai 2014 :

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

2° conditions liées à l'hébergement touristique :

a) l'établissement d'hébergement touristique détient une attestation de sécurité d'incendie qui témoigne que l'hébergement satisfait aux normes de sécurité en matière de protection contre l'incendie spécifique aux établissements d'hébergement applicables au bâtiment ou à la partie de bâtiment concernée. L'attestation de sécurité d'incendie est délivrée par le bourgmestre de la commune où l'hébergement touristique se situe sur avis du Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale et délivré par Bruxelles - Prévention & Sécurité ou par le gouvernement en cas de recours.

Pour les établissements d'hébergement touristique visés à l'article 3, 6° et 7° et dans les conditions déterminées par le gouvernement, l'attestation de contrôle simplifié qui témoigne que l'hébergement satisfait aux normes de sécurité concernant l'installation électrique, le chauffage et le gaz peut se substituer à l'attestation de sécurité d'incendie. L'attestation de contrôle simplifié est délivrée par le bourgmestre de la commune où l'hébergement touristique se situe sur la base de certificats de conformité délivrés par un organisme agréé ou par le gouvernement en cas de recours.

Le gouvernement détermine le modèle, les modalités d'octroi et la durée de validité de l'attestation et de l'attestation de contrôle simplifié, ainsi que la possibilité de recours contre une décision de refus ou de retrait d'une attestation de sécurité d'incendie ou contre l'absence d'une pareille décision.

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 ».

L'arrêté du 24 mars 2016 indique également ce qui suit en son article 8 :

« Art. 8. § 1^{er}. 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 de 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 ».

Dans son avis n° 54.475/3 du 16 décembre 2013 sur l'avant-projet d'ordonnance devenue l'ordonnance du 8 mai 2014, la section de législation du Conseil d'État a précisé qu'au regard des conséquences du régime d'autorisation prévu en la matière quant à l'application de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, dite directive « services », qui prévoit, en son chapitre III, la liberté d'établissement pour les prestataires de services au sein du marché intérieur et l'interdiction pour les États membres, sauf conditions spécifiques, d'imposer un régime d'autorisation restreignant cette liberté d'établissement, que le régime prévu en Région bruxelloise était acceptable.

Elle a notamment fait valoir ce qui suit :

« Il peut être admis que l'instauration de l'obligation de déclaration préalable, l'exigence d'enregistrement ainsi que celle de satisfaire aux conditions imposées par l'ordonnance à adopter et ses arrêtés d'exécution sont justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général, principalement la protection des destinataires des services, à savoir les touristes qui résident en hébergement touristique (il peut en outre y avoir d'autres motifs, tels que la préservation de la concurrence loyale). Le régime d'enregistrement et de contrôle *ex post* instauré peut être considéré comme proportionnel. Le régime n'est pas non plus discriminatoire. Il paraît se conformer à l'article 9 de la directive services ».

Toujours à ce propos, dans un arrêt récent du 22 septembre 2020 (affaires jointes C-724/18 et C-727/18), précité, la Cour de justice de l'Union européenne, en réponse à une question préjudicielle à propos de la conformité à la directive « services » du régime français d'autorisation préalable applicable au secteur de l'hébergement touristique, a jugé ce qui suit :

« 1) Les articles 1^{er} et 2 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, doivent être interprétés en ce sens que cette directive s'applique à une réglementation d'un État membre relative à des activités de location contre rémunération de locaux meublés destinés à l'habitation à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile, effectuées de manière répétée et pour de courtes durées, à titre professionnel comme non professionnel.

2) L'article 4 de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'une réglementation nationale qui soumet à autorisation préalable l'exercice de certaines activités de location de locaux destinés à l'habitation relève de la notion de "régime d'autorisation", au sens du point 6 de cet article.

3) L'article 9, paragraphe 1^{er}, sous b) et c), de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'une réglementation nationale qui, pour des motifs visant à garantir une offre suffisante de logements destinés à la location de longue durée

à des prix abordables, soumet certaines activités de location contre rémunération de locaux meublés destinés à l'habitation à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile, effectuées de manière répétée et pour de courtes durées, à un régime d'autorisation préalable applicable dans certaines communes où la tension sur les loyers est particulièrement marquée, est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général tenant à la lutte contre la pénurie de logements destinés à la location et proportionnée à l'objectif poursuivi, en ce que celui-ci ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle *a posteriori* interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle.

4) L'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale instituant un régime qui subordonne à une autorisation préalable l'exercice de certaines activités de location contre rémunération de locaux meublés destinés à l'habitation, qui est fondée sur des critères tenant au fait de louer le local en cause "de manière répétée et pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile" et qui confie aux autorités locales le pouvoir de préciser, dans le cadre fixé par cette réglementation, les conditions d'octroi des autorisations prévues par ce régime au regard d'objectifs de mixité sociale et en fonction des caractéristiques des marchés locaux d'habitation et de la nécessité de ne pas aggraver la pénurie de logements, en les assortissant au besoin d'une obligation de compensation sous la forme d'une transformation accessoire et concomitante en habitation de locaux ayant un autre usage, pour autant que ces conditions d'octroi soient conformes aux exigences fixées par cette disposition et que cette obligation puisse être satisfaite dans des conditions transparentes et accessibles ».

Si la partie requérante critique, dans certains moyens de sa requête, la validité du régime mis en place par la Région de Bruxelles-Capitale au regard du droit européen, le simple renvoi à ces moyens critiquant l'économie générale du système d'autorisation ne suffit pas à démontrer en quoi la directive « services » interdirait aux États de prévoir l'organisation de recours préalables assortis de délais et de conditions de recevabilité dans le cadre de procédures administratives et juridictionnelles internes, au regard notamment des principes d'autonomie procédurale, d'équivalence et d'effectivité.

L'exception d'irrecevabilité soulevée par la première partie adverse comprend trois branches.

Dans une première branche, elle fait valoir que l'absence d'attestation de sécurité incendie suffit à constater l'incomplétude du dossier de la partie requérante et à fonder le premier acte attaqué.

Le 10 mai 2017, la première partie adverse informe la partie requérante que son dossier de déclaration préalable en vue de l'enregistrement de l'immeuble en qualité d'hébergement touristique n'est pas complet, l'attestation de sécurité incendie faisant partie des pièces manquantes. Il ressort de la lecture du premier acte attaqué qu'à la date de son adoption, soit le 15 mai 2018, la partie requérante ne

dispose toujours pas d'une attestation de sécurité incendie pour l'immeuble concerné, alors que sa déclaration préalable en vue de l'enregistrement d'un bien en qualité d'hébergement touristique date du 27 mars 2017. Le dossier de la partie requérante était donc incomplet, de sorte qu'il était impossible pour le directeur chef de service Économie de B.E.E. ou, sur recours, pour le Ministre-Président, d'accorder l'enregistrement de l'immeuble en qualité d'hébergement touristique.

L'article 16, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance du 8 mai 2014 ne confère aucun pouvoir d'appréciation au directeur chef de service Économie de B.E.E., et ne contredit pas le prescrit de l'article 8, § 2, de l'arrêté du 24 mars 2016. Il enjoint en effet au directeur chef de service Économie de déclarer un dossier irrecevable s'il constate que celui-ci est incomplet. À cet égard, les termes « s'il juge » n'impliquent pas une conditionnalité, mais bien une analyse aboutissant au constat de la présence, ou non, des documents nécessaires à la recevabilité du dossier. Aucune situation intermédiaire n'est envisagée.

Si l'article 16, § 2, de l'ordonnance du 8 mai 2014, précité, a été remplacé par l'article 10 de l'ordonnance du 28 mai 2015 modifiant celle-ci, les travaux préparatoires de cette ordonnance du 28 mai 2015 ne donnent cependant aucune indication quant à une éventuelle volonté de conférer au directeur chef de service Économie un pouvoir d'appréciation quant à la recevabilité d'un dossier.

L'intention du législateur au sujet de l'article 16, est ainsi restée intacte.

L'absence d'attestation de sécurité incendie rend la déclaration préalable à l'enregistrement en qualité d'hébergement touristique de l'immeuble définitivement irrecevable.

L'arrêté du 24 mars 2016 organise une procédure spécifique pour l'obtention de cette attestation avec des délais précis, en ses articles 20 à 24 qui prévoient ce qui suit :

« Art. 20. La demande d'attestation de sécurité d'incendie ou de renouvellement de ladite attestation est adressée, par courrier recommandé à la poste, au bourgmestre au moyen du formulaire établi par l'Administration.

Une demande peut porter sur plusieurs bâtiments. Le demandeur introduit une demande d'attestation de sécurité d'incendie pour chaque hébergement de catégorie différente exploité dans son établissement. Le bourgmestre instruit ces demandes conjointement.

Art. 21. Dans les quinze jours de la réception de la demande d'attestation de sécurité d'incendie, le bourgmestre :

1° transmet, une copie de la demande à Bruxelles - Prévention & Sécurité qui la fait suivre sans délai au Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale;
2° envoie un accusé de réception au demandeur.

Art. 22. Dans les soixante jours de la réception de la copie de la demande d'attestation, Bruxelles - Prévention & Sécurité adresse au bourgmestre l'avis du Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale, tel que visé à l'article 5, 2°, a) de l'ordonnance.

Art. 23. Dans les trente jours de la réception de l'avis délivré par Bruxelles - Prévention & Sécurité, le bourgmestre statue sur la demande d'attestation de sécurité d'incendie. Lorsque le bourgmestre s'écarte dudit avis, il en indique les motifs.

Le bourgmestre notifie sans délai sa décision au demandeur par courrier recommandé à la poste. Il joint à son courrier, l'avis délivré par Bruxelles - Prévention & Sécurité.

Passé le délai visé à l'alinéa premier, la demande d'attestation sécurité d'incendie est réputée refusée.

Art. 24. La décision de refus du bourgmestre mentionne les voies de recours possibles, les instances compétentes pour connaître du recours, ainsi que les exigences formelles et délais à respecter ».

Cet arrêté organise également une procédure de recours administratif contre un refus de délivrance d'une attestation de sécurité incendie, en ses articles 34 et suivants.

L'article 23, *in fine*, précité, fait apparaître que si la commune ne communique pas sa décision dans le délai imparti, la demande d'attestation de sécurité incendie est réputée refusée. La partie requérante ne fournit aucune indication au Conseil d'État concernant les démarches qu'elle aurait éventuellement entreprises dans ce contexte.

Par ailleurs, il ressort des travaux préparatoires de cette réglementation relative à l'hébergement touristique que l'objectif prioritaire poursuivi est de garantir des logements de qualité, principalement sur le plan de la sécurité (*Doc. parl.*, R.B.C., sess. 2013/2014, A-501/2, pp. 4, 7 et 8).

La partie requérante ne conteste pas que cet objectif s'inscrive dans les raisons impérieuses d'intérêt général telles que reconnues par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui incluent notamment les justifications suivantes à savoir la sécurité publique, la santé publique et la protection des consommateurs et des destinataires de services. Si, dans le cadre de son premier moyen, elle critique la compatibilité du système d'enregistrement préalable voulu

par le législateur bruxellois au regard de la directive « services », elle semble néanmoins accepter, dans son mémoire en réplique, en lieu et place, « un régime d'autorisation des services d'incendie ».

Dans ces circonstances, l'exception ici soulevée par la première partie adverse n'est pas liée à l'examen des moyens.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, cette exception d'irrecevabilité, en sa première branche, doit être accueillie.

Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres développements consacrés à cette exception d'irrecevabilité.

En ce qui concerne le second acte attaqué, la seconde partie adverse soulève une exception liée à son caractère définitif en l'absence de recours tandis que la partie requérante soutient que cet acte doit être considéré comme préparatoire ou interlocutoire.

Les compétences respectives des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État se déterminent notamment en fonction de l'objet véritable du litige. Le Conseil d'État ne peut connaître d'une requête qui, poursuivant en apparence l'annulation de l'acte d'une autorité administrative, a pour objet véritable de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité administrative. Aux termes des articles 144 et 145 de la Constitution, il appartient aux juridictions judiciaires de connaître des contestations portant sur des droits civils ou des droits politiques, sous réserve, pour ce qui concerne ces derniers d'une loi qui rendrait une autre juridiction compétente pour en connaître. Les cours et tribunaux connaissent ainsi de la demande fondée sur une obligation juridique précise qu'une règle de droit objectif met directement à charge d'un tiers et à l'exécution de laquelle le demandeur a un intérêt. La circonstance que l'autorité administrative doit interpréter les critères qui guident son action ou qu'elle est amenée à opérer une qualification juridique ne signifie pas qu'elle exerce de la sorte un pouvoir discrétionnaire et que l'objet du recours soit étranger aux droits subjectifs.

L'attestation de conformité urbanistique prévue par l'article 5, 2°, a), de l'ordonnance du 8 mai 2014 a pour seule fonction de certifier que l'hébergement touristique est établi dans le respect de la réglementation relative à l'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques en vigueur. Cette attestation repose entièrement sur une opération de constatation factuelle et de qualification juridique

et diffère, en cela, d'un certificat d'urbanisme qui implique un pouvoir discrétionnaire dans le cadre d'une appréciation en opportunité au regard, notamment, du bon aménagement des lieux.

Aucun recours administratif n'est organisé dans l'arrêté du 24 mars 2016 à l'encontre du refus d'une attestation de conformité urbanistique et aucune voie de recours n'est d'ailleurs mentionnée dans la lettre par laquelle la seconde partie adverse a notifié son refus de délivrer cette attestation.

Si un hébergement touristique répond à la réglementation relative à l'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques en vigueur, interprétées d'une manière conforme au droit de l'Union européenne et notamment à la directive « services », une commune est tenue de délivrer une attestation de conformité urbanistique concernant ce bien. Il s'agit d'une obligation juridique précise que l'ordonnance précitée met directement à sa charge et à l'exécution de laquelle l'exploitant d'un hébergement touristique a un intérêt puisque cette attestation est nécessaire pour pouvoir obtenir son enregistrement.

Il en résulte que le recours dirigé contre le second acte attaqué a pour objet véritable la reconnaissance d'un droit subjectif et échappe, par conséquent, à la compétence du Conseil d'État.

La requête est par conséquent irrecevable en ses deux objets.

V. Indemnités de procédure

Dans son mémoire en réponse, la première 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.

Dans une note de liquidation de dépens déposée le 16 septembre 2021, la seconde partie adverse sollicite également 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, une indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la première partie adverse, et une indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la seconde partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
30 septembre 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