CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 251.701 du 30 septembre 2021

A. 226.016/XV-3843

En cause : **la société anonyme SMARTFLATS**,
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 29 août 2018, la société anonyme Smartflats demande l'annulation :

« - de la décision datée du 26 juin 2018 de Monsieur le Directeur chef de Service Économie du Service public régional Bruxelles Économie et Emploi de la Région de Bruxelles-Capitale déclarant irrecevable le recours [qu'elle a introduit] le 15 juin 2018 à l'encontre de la décision de la partie adverse de refuser l'enregistrement de l'hébergement touristique sis à 1000 Bruxelles, rue du Marché au Charbon, 41 et confirmant ce refus.

- de la décision de Monsieur l'Échevin de l'Urbanisme agissant pour le Bourgmestre de la ville de Bruxelles du 10 avril 2018, 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^me^ Geneviève Martou, premier auditeur 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^me^ Élisabeth Willemart, 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, 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 anonyme dont l'objet social inclut notamment, selon ses statuts « […] toutes activités immobilières et de gestion de patrimoine et notamment toutes opérations impliquant l'intervention au titre d'agent à la location et/ou la vente, l'acquisition, la vente, la location ou la prise à bail de tous biens de nature immobilière ou mobilière […] ».

Celle-ci exploite, notamment, un immeuble, sis 41 rue du Marché au charbon à Bruxelles, comprenant cinq appartements situés aux 1er, 2e et 4e étages. L'immeuble est affecté 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 14 septembre 2017, le formulaire de déclaration préalable, conformément aux articles 4, 14 et 16 de l'ordonnance précitée en vue d'obtenir l'enregistrement de l'immeuble, en qualité d'hébergement touristique, dans la catégorie « résidence de tourisme », au sens de l'article 3, 6°, de cette même ordonnance

3. Le 2 octobre 2017, les services de la première partie adverse accusent réception de la demande de la partie requérante, conformément aux articles 16, § 1er, alinéa 2, de l'ordonnance du 8 mai 2014 et 8, § 1er, alinéa 1er, de l'arrêté du 24 mars 2016. Dans ce courrier, ils indiquent qu'une série de documents manquent pour que la demande puisse être déclarée complète, et qu'elle est par conséquent considérée comme 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 ».

4. Le 8 novembre 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 de l'immeuble. 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 de sécurité d'incendie,
- l'attestation démontrant que l'établissement d'hébergement touristique est conforme aux dispositions légales applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme ».

Ces attestations sont visées respectivement aux articles 5, 2°, a), et 5, 2°, b), de l'ordonnance du 8 mai 2014.

5. Le 10 avril 2018, la seconde partie adverse adresse aux services de la première partie adverse une décision de refus d'attestation de conformité urbanistique pour l'immeuble.

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

« L'exercice de l'activité de l'hébergement touristique au sein de l'immeuble sis :

Rue du Marché au Charbon 41 à 1000 Bruxelles (5 appartements pour une capacité maximale de 10 personnes et une superficie d'hébergement touristique de 400 m²). Résidence de tourisme "Smartflats Manneken Pis" […]

N'est pas conforme à la destination de l'immeuble, telle que mentionnée dans le permis d'urbanisme réf. TP 44438 et dans la lettre de confirmation urbanistique réf. C2014/153 sollicitée par les Notaires [G.I.] et [D. de C.] dans le cadre de la réalisation de l'acte de base de l'immeuble.

- Non-respect de la prescription générale 0.12 du Plan Régional d'Affecation du Sol adopté par l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 03/05/2001. (voir annexe) ».

6. Le 17 avril 2018, le directeur chef de service Économie du service Bruxelles Économie et Emploi (ci après « B.E.E. ») de la première partie adverse notifie à la partie requérante, par un envoi recommandé, sa décision de refus d'enregistrement de l'immeuble en qualité d'hébergement touristique, catégorie « résidence de tourisme ».

Cette décision est motivée comme suit :

« Votre dossier de déclaration préalable en vue de l'enregistrement d'un hébergement touristique catégorie "Résidences de tourisme" sis rue du Marché au Charbon 41 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 10 avril 2018, atteste que l'exercice de l'activité d'hébergement touristique au sein

de l'immeuble sis rue du Marché au Charbon 41 à 1000 Bruxelles (5 appartements pour une capacité maximale de 10 personnes et une superficie d'hébergement touristique de 400 m²) n'est pas conforme à la destination de l'immeuble telle que mentionnée dans le permis d'urbanisme réf. TP44438 et dans la lettre de confirmation urbanistique réf. C2014/153 sollicitée par les Notaires [G.I.] et [D. de C.] dans le cadre de la réalisation de l'acte de base de l'immeuble (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 17 mai 2018, les services de la première partie adverse adressent un courrier électronique à la partie requérante, auquel est joint le courrier recommandé du 17 avril 2018, que la partie requérante n'avait pas retiré.

8. Le 11 juin 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 17 avril 2018 des services de la première partie adverse.

9. Le 26 juin 2018, les services de la première partie adverse accusent réception du recours déposé le 11 juin 2018 et le déclarent irrecevable.

Il s'agit du premier acte attaqué.

Celui-ci est motivé comme suit :

« Nous accusons bonne réception de votre recours, daté du 11 juin 2018 et envoyé le 15 juin 2018, à l'encontre d'une décision de refus d'enregistrement d'un hébergement touristique, sis rue du Marché au Charbon 41 à 1000 Bruxelles, catégorie "Résidence de tourisme datant du 17 avril 2018 et envoyée par recommandé en date du 18 avril 2018.

En l'espèce, force est de constater que votre recours n'a pas été envoyé endéans le délai prévu par l'article 21 de l'ordonnance précitée. En effet, la décision susmentionnée a été envoyée par courrier recommandé en date du 18 avril 2018, qui nous est revenu "non réclamé (*cf*. annexe). Votre courrier de recours date, lui du 11 juin 2018 et a été envoyé le 15 juin 2018.

Votre recours n'a donc pas été introduit dans le respect des formes et conditions prévues par l'article 21 de l'ordonnance précitée et l'article 13 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.

Pour ces motifs, votre recours est déclaré irrecevable et, par voie de conséquence, la décision de refus d'enregistrement de l'hébergement touristique, sis rue du Marché au Charbon 41 à 1000 Bruxelles, catégorie "Résidences de tourisme datant du 17 avril 2018 est confirmée.

Nous vous rappelons que vous ne pouvez pas exploiter l'hébergement touristique concerné en l'état.

[…] ».

IV. Recevabilité

IV.1. Recevabilité du premier acte attaqué

IV.1.1. Thèses des parties

La première partie adverse soulève, notamment, une exception d'irrecevabilité du recours, en tant qu'il porte sur le premier acte attaqué, déduite du défaut d'intérêt au recours.

Elle indique que le premier acte attaqué résulte de l'exercice d'une compétence liée. Elle considère que son annulation ne pourrait conduire qu'au constat répété du caractère tardif du recours de la partie requérante. Selon elle, la compétence du directeur chef de service Économie est entièrement liée puisque les règles relatives à la recevabilité *ratione temporis* des recours administratifs sont d'ordre public, d'une part, et que le caractère tardif du recours de la partie requérante est bien établi, d'autre part.

Sur le caractère tardif du recours administratif préalable, elle renvoie à sa réponse au neuvième moyen. Elle rappelle que, selon l'article 9, § 3, de l'arrêté du 24 mars 2016, la décision de refus d'enregistrement est notifiée par un courrier recommandé à la poste et que, selon l'article 21, alinéa 1er, de l'ordonnance du 8 mai 2014, le délai de recours contre une décision de refus d'octroi d'enregistrement est de 30 jours calendrier à dater de la notification de la décision.

Elle affirme que la décision de refus d'enregistrement du 17 avril 2018 a été notifiée par un courrier recommandé du 18 avril 2018, et que le facteur a déposé un avis de passage, le 19 avril 2018, mais que la partie requérante n'est jamais allée chercher le courrier. Selon elle, cette notification a fait courir le délai de 30 jours et le recours, introduit le 15 juin 2018, est manifestement tardif.

Elle précise que le fait que ses services ont envoyé un courrier électronique à la partie requérante le 17 mai 2018, auquel était jointe la copie de la notification du 17 avril 2018, est sans influence sur le calcul du délai de recours. Selon elle, il ne s'agit pas d'une nouvelle notification, mais bien d'une initiative visant à informer la partie requérante.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante fait valoir que l'article 21, alinéa 1er, de l'ordonnance du 8 mai 2014 est inséré sous la section 3 (intitulée « procédure de recours ») du chapitre 3 de cette ordonnance (intitulé « déclaration préalable [à l'] enregistrement, suspension et retrait de l'enregistrement »). Elle rappelle qu'elle conteste l'exigence d'enregistrement préalable des hébergements touristiques dans les cinq premiers moyens de sa requête, pour non-conformité au droit de l'Union européenne. Elle considère que cette critique amène nécessairement à écarter l'application de l'ordonnance, en ce compris le régime procédural qu'elle instaure pour obtenir l'enregistrement litigieux.

Selon elle, il en résulte que l'article 21 de l'ordonnance précitée est dépourvu de base légale admissible et que son application doit être écartée conformément à l'article 159 de la Constitution. Elle en déduit que son recours administratif interne ne pouvait pas être considéré comme tardif.

Dans son dernier mémoire, elle n'évoque pas cette exception, alors que le rapport de l'auditeur la retient comme fondée.

IV.1.2. 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 Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 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° 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 ».

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

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

L'article 16 de la même ordonnance prévoit ce qui suit :

« § 1er. 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 1er et 2, sont déterminés par le gouvernement.

§ 3. Si la déclaration est complète, le déclarant reçoit un numéro d'enregistrement correspondant à l'hébergement touristique dans le délai arrêté par le gouvernement. Ce numéro d'enregistrement confère au déclarant le droit immédiat d'exploiter l'hébergement touristique dans la catégorie et, le cas échéant, dans la sous-catégorie y adaptées ainsi que d'utiliser la dénomination y correspondante fixée par la présente ordonnance et ses arrêtés d'exécution.

L'exploitant est tenu, avant et après l'enregistrement, de respecter les conditions de la présente ordonnance et de ses arrêtés d'exécution.

Endéans les 12 mois de la délivrance du numéro d'enregistrement visé à l'alinéa précédent, le fonctionnaire désigné procède au contrôle *in situ* des conditions exigées par la présente ordonnance et ses arrêtés d'exécution.

§ 4. Une copie du numéro d'enregistrement octroyé à l'exploitant est transmise dans le délai visé par le paragraphe 3, alinéa 1er transmis dans le même délai au bourgmestre de la commune où se situe l'hébergement touristique ».

L'article 19 de l'ordonnance du 8 mai 2014 dispose encore comme suit :

« Art. 19. Le fonctionnaire désigné par le gouvernement peut refuser d'enregistrer un hébergement touristique lorsque :

1° l'exploitant ne remplit pas les conditions de la présente ordonnance ou de ses arrêtés d'exécution;

2° l'hébergement touristique ou son exploitation ne respecte pas les conditions de la présente ordonnance ou de ses arrêtés d'exécution;

3° l'exploitant a effectué une déclaration préalable sur la base de documents, d'attestations ou d'informations qui s'avèrent faux, incomplets ou inexacts;

4° l'exploitant fait obstacle au contrôle organisé en vertu de la présente ordonnance et de ses arrêtés d'exécution.

Le gouvernement arrête la procédure de refus de l'enregistrement ».

L'article 9 de l'arrêté du 24 mars 2016 dispose comme il suit :

« Art. 9. § 1er. Dans les trente jours de l'envoi de l'accusé de réception du dossier complet, le directeur chef de service Économie examine la conformité du dossier en vérifiant la validité des pièces qui le composent. Il peut avoir recours à l'intervention des fonctionnaires visés à l'article 24 de l'ordonnance pour ce faire.
§ 2. Lorsque le directeur chef de service Économie constate que le dossier est conforme, il transmet au déclarant le numéro d'enregistrement qui lui a été attribué. Il joint le logo d'identification de la catégorie ou la sous-catégorie sous la dénomination de laquelle l'établissement d'hébergement touristique a été enregistré.

À défaut d'envoi du numéro d'enregistrement dans le délai prévu au paragraphe premier, l'enregistrement est réputé refusé.

§ 3. Lorsque le directeur chef de service Économie constate que le dossier n'est pas conforme ou que le déclarant a fait obstacle aux vérifications à effectuer conformément au paragraphe premier, il notifie par courrier recommandé à la poste sa décision de refuser de procéder à l'enregistrement en y indiquant les pièces du dossier qui ne sont pas valides ou qui n'ont pas pu être vérifiées.

Dans la notification de décision de refus sont précisées les voies de recours, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les exigences formelles et délais à respecter ».

Un recours administratif est organisé par l'article 21 de l'ordonnance du 8 mai 2014 dans les termes qui suivent :

« Art. 21. L'exploitant auquel a été notifiée une décision de refus d'octroi d'un numéro d'enregistrement, une décision de suspension ou de retrait de son numéro d'enregistrement peut former un recours à l'encontre de cette décision auprès du Ministre compétent, endéans les 30 jours calendrier de la notification de la décision.

Le Ministre compétent dispose d'un délai de 90 jours calendrier pour se prononcer.

À défaut, la décision du fonctionnaire désigné est confirmée.

Le recours contre la décision de suspension ou de retrait du numéro d'enregistrement est suspensif, à moins que la décision ne soit basée sur l'article 5, 1°, b), ou 2°.

La procédure, qui garantit les droits de défense, est arrêtée par le gouvernement ».

L'article 13 de l'arrêté du 24 mars 2016 dispose comme il suit :

« Art. 13. Le recours visé à l'article 21 de l'ordonnance est introduit par courrier recommandé auprès du Ministre. L'exploitant y fait valoir ses arguments.

Le directeur chef de service Économie en accuse réception dans les quinze jours. Par la même occasion, il en confirme le caractère recevable voire irrecevable.

Le délai de 90 jours laissé au Ministre pour se prononcer sur le recours est à compter à partir de la date d'envoi de l'accusé de réception visé au premier alinéa.

En cas de refus visé à l'article 9, § 2, alinéa 2, le délai visé à l'article 21, alinéa 1, de l'ordonnance commence à courir à l'échéance du délai de trente jours visé à l'article 9, § 1er ».

Enfin, l'article 3 de l'arrêté du 24 mars 2016 dispose comme il suit :

« Les délais déterminés en vertu de l'ordonnance et de ses mesures d'exécution sont exprimés en jours calendrier. Ces délais prennent cours le lendemain du jour de l'acte.

La date d'échéance du délai est comprise dans le délai. Toutefois, lorsque ce jour est un samedi, un dimanche ou un jour férié, la date d'échéance est reportée au jour ouvrable suivant. En cas d'envoi recommandé par la poste, le cachet de la poste fait foi ».

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 1er 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 1er, 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.

Si la partie requérante entend contester la conformité du régime d'enregistrement organisé par l'ordonnance du 8 mai 2014 au droit européen, il lui appartient de le faire dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles définies en droit interne, qu'elle ne critique pas en tant que telles. Si, dans sa

requête, elle conteste le caractère tardif du recours introduit auprès du Ministre-Président, elle ne critique, dans aucun de ses moyens, les conditions de recevabilité *ratione temporis* de ce recours, définies par l'ordonnance du 8 mai 2014 et l'arrêté du 24 mars 2016 au regard du droit européen. L'examen de l'exception n'est donc pas lié au fond.

L'intérêt requis pour agir au contentieux de l'excès de pouvoir suppose que l'acte attaqué cause grief au requérant et que l'annulation demandée par celui-ci soit de nature à lui procurer un avantage. Un requérant a, en principe, intérêt à l'annulation d'une décision qui lui oppose un refus, dans la mesure où, en cas d'annulation de ce refus, l'auteur de la décision serait amené à reconsidérer la situation et, disposant d'un pouvoir discrétionnaire, à prendre une décision nouvelle qui lui serait favorable. En revanche, cet intérêt fait défaut lorsque la compétence de l'autorité est entièrement liée quant à un élément déterminant de la décision à intervenir.

En l'espèce, c'est à bon droit que le caractère tardif du recours administratif préalable a été constaté, de telle sorte que l'annulation de l'acte attaqué ne procurerait aucun avantage à la partie requérante.

L'article 21, alinéa 1er, de l'ordonnance 8 mai 2014 dispose qu'un recours contre une décision de refus d'enregistrement peut être introduit auprès du Ministre « endéans les 30 jours calendrier de la notification de la décision » et l'article 9, § 3, de l'arrêté du 24 mars 2016 prévoit que la décision de refus d'enregistrement est notifiée par un courrier recommandé à la poste.

Lorsqu'une notification se fait par envoi recommandé, si l'envoi recommandé n'a pas pu être remis à son destinataire et que celui-ci ne l'a pas retiré dans le délai imparti à cet effet, le dépôt dans la boîte aux lettres de l'intéressé d'un avis l'informant de l'arrivée de ce pli fait, sauf disposition contraire ou cas de force majeure, courir les délais de recours à partir de la date du jour qui suit celui de ce dépôt. C'est donc l'avis de passage qui, dans ce cas, constitue le point de départ du délai.

En l'espèce, il n'est ni contesté ni contestable que la décision de refus d'enregistrement a été envoyée par un courrier recommandé du 18 avril 2018 et qu'un avis de passage a été déposé au siège social de la partie requérante le lendemain. Conformément à l'article 3 de l'arrêté du 24 mars 2016, le premier jour du délai de recours était dès lors le jeudi 19 avril 2018 et le délai de recours expirait le vendredi 18 mai 2018. Le recours auprès du Ministre, introduit le 15 juin 2018,

était dès lors tardif au regard de l'article 21, alinéa 1er, de l'ordonnance du 8 mai 2014, ce qu'a constaté la partie adverse dans le premier acte attaqué.

La circonstance que cette décision a, à nouveau, été communiquée, à titre informatif, par un courrier électronique du 17 mai 2018, est sans incidence sur le calcul du délai de recours. En effet, la notification par un courrier recommandé fait courir le délai, ainsi que le prévoit l'article 9, § 3, de l'arrêté du 24 mars 2016.

Le recours administratif introduit auprès de l'autorité de recours étant tardif, une éventuelle annulation de la décision de celle-ci ne procurerait aucun avantage à la partie requérante, puisque si l'autorité de recours était saisie à nouveau du recours introduit tardivement, elle ne pourrait que constater l'irrecevabilité de celui-ci.

La première exception d'irrecevabilité soulevée par la première partie adverse est fondée.

La requête est, par conséquent, irrecevable en tant qu'elle vise le premier acte attaqué.

IV.2. Recevabilité du second acte attaqué

IV.2.1. Thèses des parties

La seconde partie adverse soulève, notamment, une exception liée au caractère définitif du second acte attaqué, en l'absence de recours introduit dans le délai requis.

Dans son mémoire en réponse, elle rappelle le prescrit des articles 5, 2°, b), de l'ordonnance du 8 mai 2014 et 7, § 1er, 11°, de l'arrêté du 24 mars 2016, desquels il se déduit, selon elle, que l'attestation de sécurité incendie ne s'inscrit pas dans la procédure d'enregistrement de l'hébergement touristique, mais en constitue un préalable. Elle cite encore les articles 8, § 1er, alinéa 2, et 9, § 3, alinéa 1er, de l'arrêté du 24 mars 2016. Elle estime que la procédure de délivrance de l'attestation de conformité urbanistique 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 cette notion par la doctrine, et considère que cette définition

n’est pas rencontrée en l’espèce, car l’obtention de l’attestation de conformité urbanistique est une condition de recevabilité de la déclaration préalable en vue de l’enregistrement d’un bien en qualité d’hébergement touristique. Elle en déduit que le second acte attaqué empêchait la partie requérante de solliciter son enregistrement et qu’il 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, dans le délai imparti pour ce faire.

Elle constate tout d’abord que le second acte attaqué a été notifié par un courrier recommandé du 10 avril 2018 et que le présent recours a été introduit le 29 août 2018 soit, selon elle « au-delà du délai de quatre mois et soixante jours » prévu par l’article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Elle cite ensuite plusieurs arrêts du Conseil d’État relatifs aux conditions requises pour qu’il y ait connexité, et affirme 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. 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 que la requête est partant irrecevable en tant qu’elle concerne celui-ci.

En réplique, la partie requérante fait valoir que « la seconde décision, qui s’insère, selon elle, dans une opération administrative complexe, n’était pas définitive à la date de l’introduction du recours ». Elle ajoute que, « dans la mesure [...] où le certificat urbanistique constitue l’une des exigences afférentes à la déclaration préalable et que le fondement juridique de cette déclaration est querellé, l’examen de cette exception est indissociable de l’examen du fond ».

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.2.2. Appréciation

La question de la recevabilité du recours à l'égard du second acte attaqué soulevée par la seconde partie adverse doit amener le Conseil d'État à se prononcer sur la nature exacte de cette attestation de conformité urbanistique.

À ce propos, il est rappelé que 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 18 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 demande 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 1er.

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,	président de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseiller d'État,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Frédéric Quintin	Pascale Vandernacht