

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 251.704 du 30 septembre 2021

A. 227.001/XV-3948

En cause :

**la société anonyme
STAR LEISURE GROUP,**
ayant élu domicile chez
M^e Alain MERCIER, avocat,
avenue du Col-Vert, 3
1170 Bruxelles,

contre :

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.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique, le 19 décembre 2018, la société anonyme Star Leisure Group demande l'annulation de la décision prise le 19 octobre 2018 par laquelle le Ministre-Président de la Région de Bruxelles Capitale décide :

- « - de constater la non-conformité du dossier de déclaration préalable [qu'elle a] introduit le 3 avril 2018 pour l'hébergement touristique, catégorie "résidence tourisme", sis rue Berckmans, 31 à 1060 Saint-Gilles;
- de confirmer la décision du 18 juin 2018 par laquelle le directeur chef de Service Économie de Bruxelles Économie et Emploi refuse l'enregistrement de l'hébergement touristique susmentionné ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 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 Alain Mercier, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^{es} Fabien Hans et Rémi Quintin, avocats, comparaisant pour la 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 anonyme dont l'objet social inclut notamment, selon l'article 3 de ses statuts, « [...] la conception, la construction, l'installation, l'acquisition, la gérance et l'exploitation d'hôtels, de restaurants et de cafés [...] ».

Celle-ci exploite un immeuble, sis 31 rue Berckmans à Saint-Gilles, comprenant douze appartements qu'elle dit exploiter sous forme d'appart-hôtels. L'immeuble entier 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 3 avril 2018, 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 « appart-hôtel », au sens de l'article 3, 5°, de cette même ordonnance.

3. Le 14 mai 2018, les services de la partie adverse accusent réception de la demande de la partie requérante, 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 pour que la demande puisse être déclarée complète, et qu'elle est par conséquent considérée comme temporairement irrecevable.

Il est indiqué dans le courrier 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 précisées ci-dessous par courrier recommandé ou par courrier électronique. À défaut, la déclaration sera déclarée définitivement irrecevable ».

Parmi les pièces manquantes figurent 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.

4. Le 3 mai 2018, la commune de Saint-Gilles adresse à la partie requérante, une décision de refus d'attestation de conformité urbanistique pour l'immeuble litigieux.

Celle-ci est motivée comme suit :

« Suite à l'examen de votre déclaration et des archives en notre possession, l'exercice de l'activité d'hébergement touristique au sein de l'immeuble, rue Berckmans, 31 à 1060 Bruxelles, n'est pas conforme à la situation légale du bien, à savoir 12 logements (10 studios et 2 appartements) destinées à l'habitation et non à l'activité hôtelière [...] ».

Cette décision est communiquée à la partie adverse le 7 juin 2018.

5. Le 18 juin 2018, le directeur chef de service Économie auprès de Bruxelles Économie et Emploi (ci-après « B.E.E. ») notifie à la partie requérante sa décision de refus de l'enregistrement de l'immeuble en qualité d'hébergement touristique, catégorie « appart-hôtel ».

Cette décision est motivée comme suit :

« Votre dossier de déclaration préalable en vue de l'enregistrement d'un hébergement touristique catégorie "Appart-Hôtel" sis rue Berckmans 31 à 1060 Saint-Gilles 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 commune de Saint-Gilles, par courrier daté du 03/05/2018, atteste que l'exercice de l'activité d'hébergement touristique au sein de l'immeuble sis rue Berckmans 31 à 1060 Bruxelles n'est pas conforme à la destination légale du bien, à savoir 12 logements (10 studios et 2 appartements) destinés à l'habitation et non à l'activité hôtelière (voir document en annexe).

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

[...] ».

6. Le 17 juillet 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 cette décision.

7. Le 19 octobre 2018, le Ministre-Président décide de constater la non-conformité du dossier de déclaration préalable introduit par la partie requérante, le 3 avril 2018, en vue d'obtenir l'enregistrement en qualité d'hébergement touristique, catégorie « appart-hôtel », de l'immeuble, et par conséquent, ce faisant, de confirmer la décision de refus du directeur chef de service Économie de B.E.E., du 18 juin 2018. Cette décision est notamment fondée sur le constat que la partie requérante ne dispose pas d'une attestation d'urbanisme telle que visée par l'article 5, 2°, b), de l'ordonnance du 8 mai 2014 et qu'en conséquence, l'enregistrement ne peut être octroyé. Il y est également considéré qu'il n'y a pas lieu d'attendre l'issue de la demande d'attestation de sécurité incendie et que la partie requérante a agi prématurément en déposant son dossier de déclaration préalable avant d'avoir obtenu, auprès des autorités compétentes, les attestations de sécurité incendie et de conformité urbanistique. Il y est précisé que la décision est prise dans le cadre d'une compétence liée, qu'il reste loisible à la partie 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, et que le dossier devenu « définitivement irrecevable » ne pourra cependant plus être traité.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est notifié à la partie requérante par un courrier recommandé du 19 octobre 2018.

Il est motivé comme 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 18 juin 2018, il y a lieu de s'interroger sur le caractère complet et recevable de la déclaration préalable introduite le 3 avril 2018 par la SA Star Leisure Group.

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”.

Par un courrier électronique daté du 7 juin 2018, la SA Star Leisure Group a transmis un document délivré par l'Échevin de l'Urbanisme de la commune de Saint-Gilles daté du 3 mai 2018. Le document délivré par la commune de Saint-Gilles et joint au dossier de déclaration préalable stipule que, suite à l'examen de leur déclaration et des archives de la commune, l'exercice de l'activité d'hébergement touristique au sein de l'immeuble sis rue Berckmans, 31 à 1060 Saint-Gilles n'est pas conforme à la situation légale du bien, à savoir 12 logements (10 studios et 2 appartements) destinés à l'habitation et non à l'activité hôtelière.

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 le requérant ne dispose pas d'une attestation d'urbanisme, au sens de l'article 5, 2°, b), de l'ordonnance précitée.

Dès lors, il n'y a pas lieu d'attendre l'issue de la demande d'attestation 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.

Force est de constater que la requérante a manifestement agi de manière prématurée en déposant son dossier de déclaration préalable avant d'avoir obtenu auprès des autorités compétentes les attestations de sécurité incendie et de conformité urbanistique.

Conformément à l'article 16 de l'ordonnance, lorsque le fonctionnaire désigné par le gouvernement reçoit un dossier de déclaration préalable, il examine le caractère complet de ce dossier et est tenu de constater le caractère définitivement irrecevable de cette déclaration si l'exploitant n'a pas produit tous les documents requis dans les trente jours de la délivrance d'un accusé de réception de dossier incomplet.

En effet, en vertu de l'article 8, § 2, de l'arrêté du gouvernement du 24 mars 2016, l'auteur de la déclaration préalable qui se voit notifier un accusé de réception de dossier incomplet dispose d'un délai de trente jours pour compléter celui-ci.

Passé ce délai, s'il subsiste des pièces manquantes au dossier de déclaration préalable, le fonctionnaire désigné par le gouvernement doit constater le caractère définitivement irrecevable du dossier. Ledit fonctionnaire désigné ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation à cet égard puisque la déclaration devient, de plein droit, "définitivement irrecevable".

La décision est prise à cet égard constitue l'exercice d'une compétence liée.

Il reste loisible au requérant d'introduire une nouvelle déclaration préalable en vue d'enregistrer son hébergement touristique lorsqu'il 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.

Le dossier devenu "définitivement irrecevable" ne pourra cependant plus être traité.

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 commune de Saint-Gilles.

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".

Cette délimitation des compétences est confirmée par les travaux préparatoires de l'ordonnance du 8 mai 2014 qui précisent le champ de compétence du fonctionnaire régional dans le cadre de la procédure de la déclaration préalable. Les travaux préparatoires disposent que :

"Un premier contrôle est effectué par le fonctionnaire désigné par le Gouvernement chargé d'examiner chaque déclaration préalable du point de vue de sa conformité aux exigences visées par ou en vertu de l'ordonnance.

Tant qu'il ne dispose pas de l'ensemble des documents et informations, le fonctionnaire désigné par le gouvernement n'effectue pas l'enregistrement.

Lorsque ces documents et informations sont complets et exacts, le fonctionnaire procède à l'enregistrement et adresse le numéro d'enregistrement à l'intéressé [Trav. Parl., Projet d'ordonnance relative à l'hébergement touristique, s. ord. 2013-2014, A-501/1-2013/2014, p. 6]□.

Ces précisions démontrent très clairement que le fonctionnaire désigné par le gouvernement n'est compétent que pour vérifier si les conditions visées à l'article 5 de l'ordonnance sont réunies et s'autorisant pour ce faire, de la décision que la commune aura prise quant à la conformité urbanistique du bien.

Le fonctionnaire est désigné par le gouvernement pour se prononcer en matière de tourisme et n'a pas à empiéter sur les compétences d'autorités tierces qui sont les seules à disposer des informations et des compétences techniques requises pour procéder à l'examen en question.

Cette interprétation fut encore confirmée par le Ministre-Président stipulant (nous soulignons) :

"Le refus d'enregistrement restera toutefois notifié par Bruxelles Économie et Emploi en charge de l'application de l'ordonnance du 8 mai 2014, qui n'a pas la compétence de remettre en cause l'appréciation faite par la commune quant au respect des normes d'aménagement du territoire et d'urbanisme" [Du Bus, 7 juin 2017, CRI COM (2016-2017) n° 115, pp. 19-30].

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 Économie 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.

L'article 19 de l'ordonnance du 8 mai 2014 prévoit que l'autorité régionale peut refuser l'enregistrement lorsqu'il s'avère que les conditions de l'ordonnance ne sont pas remplies. Comme on l'a vu, lorsque l'autorité se prononce sur la déclaration préalable, elle examine, au regard du contenu du dossier, si les conditions de l'ordonnance sont remplies. Vérifier le respect des conditions au regard du contenu du dossier ne signifie pas avoir le pouvoir de réformer le contenu de ce dossier.

L'avis de la section de législation du Conseil d'État rendu à propos du projet d'ordonnance évoque le fait qu'une décision relative à l'enregistrement d'un hébergement touristique s'apparenterait à une "autorisation". On ne voit pas en quoi la qualification d'"autorisation" d'une décision relative à l'enregistrement d'un hébergement touristique démontrerait l'existence d'un pouvoir de réformation à l'égard de la décision de la commune.

Au contraire, la section de législation confirme que c'est uniquement au regard du contenu des pièces du dossier que le fonctionnaire – ou le Ministre sur recours – détermine si les conditions de l'ordonnance sont remplies et si l'enregistrement peut être accordé [Doc. Parl. Rég. Bxl-Cap, A-501/1, 2013-2014, p. 42].

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 la requérante relatifs au PRAS ne peuvent être retenus dans la mesure où il appartient à la commune de Saint-Gilles 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 commune de Saint-Gilles y constate que l'exercice de l'activité d'hébergement touristique n'est pas conforme à la destination de l'immeuble.

L'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique autorise le fonctionnaire désigné à refuser l'enregistrement dès lors que l'hébergement touristique ou son exploitation ne respecte pas les conditions de l'ordonnance ou de ses arrêtés d'exécution. Cette faculté octroyée au fonctionnaire désigné par le gouvernement de refuser l'enregistrement d'un hébergement touristique reflète la volonté du législateur de mettre en place un régime sécurisant. Le but étant de permettre au destinataire de services d'être hébergé dans des conditions conformes aux normes édictées par l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique. Les travaux parlementaires font ainsi mention d'hypothèses dans lesquelles le fonctionnaire désigné par le gouvernement pourra refuser l'enregistrement. Il en va notamment ainsi lorsque les conditions d'exploitation ne sont pas réunies, lorsqu'aucun certificat de sécurité incendie n'a été transmis, ou encore lorsque les informations transmises sont fausses [Trav. Parl., Projet d'ordonnance relative à l'hébergement touristique, s. ord. 2013-2014, 7 février 2014, A-501/1-2013/2014, p.7].

Dès lors, le directeur chef de service Économie 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°, a) 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. 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, selon elle, 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. Elle avance qu'elle n'a fait que poursuivre l'activité d'exploitation "d'appart-hôtel" qui y était auparavant exercée par l'ancien propriétaire de l'immeuble avant l'entrée en vigueur du PRAS. 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.

Dès lors, l'argumentation de la requérante est manifestement non fondée.

4. La requérante, lors de son audition datée du 1^{er} octobre 2018, avance le fait que le bien était déclaré comme "appart-hôtel" auprès de la commune de Saint-Gilles et que la commune n'aurait jamais remis en cause la légalité de l'activité exercée dans cet immeuble malgré que l'immeuble ait fait l'objet de plusieurs visites par les services communaux.

Force est de constater que la requérante ne produit aucune preuve de ce qu'elle avance. En effet, la seule pièce annexée à son recours pour appuyer ses propos est un document, daté du 7 avril 2011, délivré par la Bourgmestre de Saint-Gilles informant que les établissements sis aux n^{os} 19 et 31 de la rue Berckmans à 1060 Saint-Gilles sont des, (nous citons), "établissements de respectivement 10 et 12 appartements meublés, loués aussi bien à court terme qu'à long terme" qui doivent encore répondre à certaines conditions en matière de prévention incendie (voir annexe).

Il ne ressort pas de ce document que l'établissement sis au n° 31 de la rue Berckmans à 1060 Saint-Gilles est reconnu par la commune de Saint-Gilles comme étant un établissement ayant pour destination légale l'activité d'exploitation d'"appart-hôtel".

Aussi, ledit document, daté du 7 avril 2011 - antérieur à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique -, ne permet pas de considérer que l'activité exercée au sein de l'immeuble soit conforme à la réglementation en vigueur en matière d'hébergement touristique.

Dès lors, nous ne pouvons considérer que la requérante a pu raisonnablement estimer que son activité d'exploitation d'hébergement touristique soit conforme à la réglementation en vigueur sur base de ce qu'elle présente.

5. La requérante informe qu'elle a introduit, à titre conservatoire, une demande de permis d'urbanisme visant à faire reconnaître la légalité de la destination de fait de l'immeuble et que d'autres démarches sont en cours auprès de différentes administrations concernées et de l'ancien propriétaire afin de réunir tous les

éléments permettant de confirmer que la destination de fait de l'immeuble est antérieure à l'entrée en vigueur du PRAS.

Toutefois, le fait que la requérante ait l'intention de se conformer à la législation et qu'elle entreprenne certaines démarches dans ce but, n'est pas un argument suffisant pour qu'un numéro d'enregistrement soit délivré pour l'hébergement touristique concerné.

De plus, 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 normes urbanistiques, conformément à l'article 5, 2°, b), de l'ordonnance précitée.

6. La requérante sollicite la délivrance d'un numéro d'enregistrement pour son immeuble situé rue Berckmans, 31 à Saint-Gilles.

Néanmoins, force est de rappeler que la requérante, qui n'est en ce moment pas en possession d'une autorisation pour exploiter ledit hébergement touristique, n'est pas censée exploiter l'hébergement touristique concerné. Par conséquent, il y a lieu de rappeler que l'activité de la requérante, dans l'hypothèse d'une exploitation réelle, est actuellement interdite.

La prise de décision positive du Ministre ne pourrait que viser, au mieux, à autoriser à partir du 18 juin 2018 l'exploitation de l'hébergement touristique. Toute période antérieure ne serait en aucun cas impactée par la décision du Ministre. [...] ».

8. Le 19 juin 2018, la partie requérante introduit le recours prévu à l'article 34 de l'arrêté du 24 mars 2016 contre la décision du 8 juin 2018 lui refusant l'attestation de sécurité d'incendie.

Le 4 juillet 2019, cette attestation de sécurité d'incendie lui est délivrée.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours contre l'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 l'acte attaqué, deuxièmement, que la partie requérante ne tirerait aucun avantage de l'annulation de cet acte et, troisièmement, que l'intérêt de la partie requérante à obtenir l'annulation est illégitime.

Quant au premier argument, elle relève que les critiques de la partie requérante portent toutes sur les questions de la conformité urbanistique de l'immeuble et de la conformité du régime imposant cette condition, notamment au

regard de la directive « services ». Elle rappelle qu'aucune attestation de sécurité incendie n'a été délivrée et que ce document ne figure pas dans le dossier. Elle estime que la partie requérante n'a pas intérêt à agir dans la mesure où elle s'est abstenue de critiquer tant le motif lié à l'absence d'attestation de sécurité incendie, que l'exigence d'attestation de sécurité incendie, ce qui suffit à justifier le refus d'enregistrement.

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 observe, à cet égard, que la partie requérante a introduit une demande de permis de régularisation, si bien que même en cas d'annulation de l'acte attaqué, elle devra attendre une décision favorable de la commune pour introduire un nouveau dossier de déclaration préalable à l'enregistrement en qualité d'hébergement touristique. 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 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'elle l'autorise à exercer une activité qui la mettrait en infraction urbanistique ».

Elle considère 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 souligne que la partie requérante a

expressément reconnu l'existence de cette infraction urbanistique, puisque cette dernière poursuit une demande de régularisation de l'immeuble sur le plan urbanistique.

Elle décrit ensuite en quoi le raisonnement de la commune de Saint-Gilles est fondé.

Elle donne d'abord la définition de l'hébergement touristique, visée à l'article 3, 2°, de l'ordonnance du 8 mai 2014 et de l'établissement hôtelier selon le PRAS. Elle cite également la définition d'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. Selon elle, le critère de clientèle de passage est donc essentiel pour qu'il soit question d'un établissement hôtelier et elle 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 du logement donnée par le glossaire du PRAS, 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'établissement hôtelier ou de 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.

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 partie requérante réplique au premier argument en citant une partie de la motivation de l'acte attaqué et en affirmant que « ce n'est [...] pas l'absence d'attestation incendie qui a motivé le refus d'enregistrement, si bien que la partie adverse est malvenue de s'autoriser du fait que l'immeuble de la requérante n'aurait pas encore reçu d'attestation de sécurité incendie pour tenter de soutenir que le recours serait irrecevable ».

Elle indique, en outre, avoir introduit un recours contre la décision de refus d'attestation de sécurité incendie qu'elle a essuyée, procédure qui n'aurait pas encore abouti, de telle sorte que l'exception soulevée quant à l'attestation de sécurité incendie ne porterait pas.

Quant au deuxième argument, elle estime que les services de la partie adverse et, sur recours, le ministre compétent, disposent d'un pouvoir de réformation de la décision de la commune relativement à l'attestation de conformité urbanistique.

Elle conteste que les conditions requises pour l'enregistrement n'étaient pas réunies et que, par conséquent, l'annulation de l'acte attaqué n'aurait pas d'effet utile. Elle fonde son raisonnement sur la position selon laquelle la décision de la commune relative à l'attestation de conformité urbanistique ne devait pas faire l'objet d'un recours préalable auprès du Conseil d'État. À titre principal, elle avance que la décision de la commune relative à l'attestation de conformité urbanistique ne serait pas un acte susceptible de recours au Conseil d'État, car il s'agirait d'un acte reconnaissant. À titre subsidiaire, si le Conseil d'État devait considérer que la décision communale relative à l'attestation de conformité urbanistique est un acte susceptible de recours, elle considère qu'il devrait alors s'agir d'un acte préparatoire s'intégrant dans une opération complexe dont la décision relative à l'enregistrement d'un bien en qualité d'hébergement touristique constituerait la décision finale. Elle affirme qu'on ne peut sérieusement soutenir que la décision communale relative à l'attestation de conformité urbanistique serait un acte totalement indépendant. Elle tire argument du fait que la commune de Saint-Gilles lui a demandé de transmettre sa décision directement aux services de la partie adverse. Elle affirme que la théorie de l'opération complexe peut bien trouver à s'appliquer lorsqu'un acte interlocutoire

a été adopté par une autorité différente de celle ayant adopté l'acte final. Elle en déduit que la décision communale relative à l'attestation de conformité urbanistique peut être attaquée dans le cadre du présent recours. Elle fait encore référence à l'absence d'indications de voies de recours dans la décision de la commune de Saint-Gilles et au fait que celle-ci la renvoie directement aux services de la partie adverse.

Quant au troisième argument, elle affirme que la commune de Saint-Gilles a pris une décision erronée au sujet de l'attestation de conformité urbanistique. Elle rappelle qu'avant l'entrée en vigueur du PRAS, la législation bruxelloise ne distinguait pas les fonctions d'habitat et hôtelières. Son activité d'appart-hôtel, exercée depuis 2003, qui était déjà celle du propriétaire précédent, qui exploitait l'immeuble avant l'entrée en vigueur du PRAS, n'implique donc pas, selon elle, un changement d'affectation urbanistique. Elle ajoute que le fait qu'elle a introduit une demande en vue de régulariser la situation urbanistique de l'immeuble ne change rien.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante traite d'abord de la question de l'intérêt légitime, ensuite de l'attestation de sécurité incendie et, enfin, de la nature de l'attestation de conformité urbanistique et du pouvoir de réformation de la partie adverse.

Quant à l'intérêt légitime, elle rappelle que, selon le Conseil d'État, un recours en annulation poursuit un intérêt illégitime lorsqu'il tend au maintien d'une situation irrégulière. Elle réfute continuer à exploiter illégalement son immeuble en tant qu'hébergement touristique. Elle affirme qu'elle ne loue plus ses appartements pour des contrats de courte durée mais seulement pour des contrats de longue durée (plus de 91 jours) qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'ordonnance du 8 mai 2014 et ce, depuis qu'elle s'est vu notifier l'acte attaqué. Elle précise que cette modification de la nature de l'exploitation de l'immeuble fait suite à la décision attaquée, qui est exécutoire et qui l'a donc obligée à modifier, à titre conservatoire et sans aucune reconnaissance préjudiciable, son modèle d'exploitation dans l'attente d'un arrêt du Conseil d'État. Selon elle, pareil comportement ne démontre pas une volonté, dans son chef, de maintenir une situation illégale. Elle affirme que son recours vise à « obtenir l'annulation du refus d'enregistrement de l'immeuble de la partie requérante dans le but de pouvoir établir sa licéité urbanistique par d'autres voies de droit et, ainsi, se voir délivrer l'autorisation permettant, pour l'avenir, d'exploiter des hébergements touristiques ».

Elle répète que l'exploitation de l'immeuble litigieux est licite puisqu'il était exploité en appart-hôtel avant le PRAS, soit au moment où il n'existait pas de distinction entre la fonction d'habitation ou la fonction hôtelière.

Elle estime que l'exception d'irrecevabilité est, en réalité, liée au fond puisque le recours critique notamment le fait qu'elle n'a pas été admise à prouver la licéité urbanistique de son immeuble autrement que par une attestation de conformité urbanistique.

En ce qui concerne l'attestation de sécurité incendie, elle réplique que l'acte attaqué ne repose pas sur l'absence d'attestation de sécurité incendie, mais uniquement sur la non-conformité de l'immeuble aux normes urbanistiques selon l'attestation délivrée par la commune de Saint-Gilles. Elle estime qu'il n'y a pas lieu de procéder à une substitution de motifs, sous peine de violer les principes d'indépendance et d'impartialité en donnant au juge non un rôle de censeur de décisions irrégulières mais un rôle de collaborateur de l'administration.

Elle ajoute qu'accueillir l'exception d'irrecevabilité serait inconciliable avec la possibilité d'introduire un recours effectif, c'est-à-dire un recours qui « fournit un niveau de redressement adéquat ». Elle estime qu'en l'espèce, « en soutenant que l'introduction du recours à l'encontre d'un refus d'attestation de sécurité d'incendie prévu à l'article 34 de l'arrêté du gouvernement du 24 mars 2016 ne changerait rien à la recevabilité de la demande d'enregistrement et que le fait qu'une attestation de sécurité d'incendie obtenue sur recours obligerait le demandeur à réintroduire une nouvelle demande d'enregistrement viole le principe du droit au recours effectif et annihile tous les effets du recours interne prévu expressément par la législation bruxelloise relative aux hébergements touristiques ».

Elle fait valoir que le recours prévu par l'article 34 de l'arrêté du 24 mars 2016 s'insère dans la procédure de demande d'enregistrement et perdrait tout effet utile s'il était interprété comme ne permettant pas de continuer la procédure mais seulement de réintroduire une nouvelle demande d'enregistrement. Elle cite les « travaux préparatoires de l'article 16 », selon lesquels l'objectif du délai complémentaire en cas de déclaration incomplète « est d'offrir à l'exploitant désireux de se régulariser la faculté de compléter sa déclaration préalable sans qu'il ne doive entamer une nouvelle procédure », étant entendu que l'exploitant pourrait disposer d'une prolongation « en raison du temps requis pour l'obtention d'une pièce justificative à fournir au fonctionnaire désigné par le gouvernement ». Elle précise qu'elle a introduit, le 19 juin 2018, un recours contre la décision du 8 juin 2018 lui refusant l'attestation de sécurité incendie relative à l'immeuble faisant

l'objet de l'enregistrement et que le ministre a octroyé, le 4 juillet 2019, cette attestation de sécurité d'incendie.

Elle conclut que l'exception d'irrecevabilité doit être rejetée.

En ce qui concerne la nature de l'attestation de conformité urbanistique et l'étendue du pouvoir de réformation dans le chef du directeur chef de service et du ministre, elle répète que l'attestation de conformité urbanistique de la commune ne constitue pas un acte définitif qui devait nécessairement faire l'objet d'un recours au Conseil d'État. À titre principal, elle estime qu'il s'agit d'un acte reconnaissant, par définition, ne peut pas être attaqué. En conséquence, l'on ne pourrait pas lui reprocher de n'avoir pas attaqué cet acte au Conseil d'État, si bien que l'exception d'irrecevabilité devrait être rejetée. À titre subsidiaire, elle estime que, s'il fallait considérer l'attestation comme une décision susceptible de recours, celle-ci s'insérerait alors dans une opération complexe et ne viserait qu'à préparer le dossier de demande d'enregistrement d'un hébergement touristique. Dans la mesure où le directeur chef de service et le ministre ont, selon elle, un réel pouvoir de réformation, l'attestation de non-conformité urbanistique ne lui faisait pas grief en tant que telle. Elle en déduit qu'elle peut encore en alléguer l'illégalité dans son recours contre le refus d'enregistrement.

Elle fait ensuite valoir que si le refus d'attestation de conformité urbanistique devait être tenu comme un acte créateur de droits qui aurait dû faire l'objet d'un recours distinct, il faudrait constater que l'exception d'irrecevabilité est liée au fond puisque le recours en annulation a précisément pour objet de critiquer la légalité de l'obligation même d'obtenir pareille attestation. Selon elle, il serait « prématuré de soutenir qu'en raison du fait que le dossier de demande ne contenait pas d'attestation de conformité urbanistique, la demande d'enregistrement serait irrecevable puisque c'est l'ensemble du régime qui est critiqué par la requérante ». Elle estime qu'il faut d'abord examiner la proportionnalité de l'obligation de fournir une attestation de conformité urbanistique avant d'examiner les exceptions d'irrecevabilité et s'attache à démontrer cette disproportion, spécialement à la lumière de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 22 septembre 2020 (affaires jointes C-724/18 et C-727/18). En substance, elle considère que le régime bruxellois est disproportionné, d'une part, en ce qu'il ne permet pas de prouver la conformité urbanistique de l'immeuble par d'autres voies de droit que l'attestation de conformité urbanistique délivrée par la commune et, d'autre part, en ce qu'il vise l'ensemble du territoire bruxellois, sans prendre en compte les spécificités des quartiers.

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 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 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 spécifiques 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 ».

L'exception d'irrecevabilité soulevée par la 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 l'acte attaqué.

Le 14 mai 2018, la 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 de l'acte attaqué qu'à la date de son adoption, soit le 19 octobre 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 3 avril 2018. 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'acte attaqué n'est pas uniquement fondé sur la non-conformité de l'immeuble aux normes urbanistiques selon l'attestation délivrée par la commune de Saint-Gilles. Il repose, en premier lieu, sur le caractère incomplet du dossier et, en conséquence, sur « son caractère définitivement irrecevable ». À cet égard, la partie adverse a pris en considération tant l'absence d'attestation de sécurité incendie que l'absence de certificat de conformité urbanistique, comme cela résulte de l'extrait qui suit :

« [...] »

Force est de constater que la requérante a manifestement agi de manière prématurée en déposant son dossier de déclaration préalable avant d'avoir obtenu auprès des autorités compétentes les attestations de sécurité incendie et de conformité urbanistique.

Conformément à l'article 16 de l'ordonnance, lorsque le fonctionnaire désigné par le gouvernement reçoit un dossier de déclaration préalable, il examine le caractère complet de ce dossier et est tenu de constater le caractère définitivement irrecevable de cette déclaration si l'exploitant n'a pas produit tous les documents requis dans les trente jours de la délivrance d'un accusé de réception de dossier incomplet.

En effet, en vertu de l'article 8, § 2, de l'arrêté du Gouvernement du 24 mars 2016, l'auteur de la déclaration préalable qui se voit notifier un accusé de réception de dossier incomplet dispose d'un délai de trente jours pour compléter celui-ci.

Passé ce délai, s'il subsiste des pièces manquantes au dossier de déclaration préalable, le fonctionnaire désigné par le gouvernement doit constater le caractère définitivement irrecevable du dossier. Ledit fonctionnaire désigné ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation à cet égard puisque la déclaration devient, de plein droit, "définitivement irrecevable".

La décision est prise à cet égard constitue l'exercice d'une compétence liée ».

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 la modifiant, 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 transmise dans le délai de 30 jours défini à l'article 8, § 2, de l'arrêté du 24 mars 2016, rend la déclaration préalable à l'enregistrement en qualité d'hébergement touristique de l'immeuble « définitivement irrecevable ».

Or, 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, qui se lisent comme il suit :

« Art. 34. § 1^{er}. Le demandeur auquel a été notifiée une décision de refus du bourgmestre peut former un recours motivé à l'encontre de cette décision auprès du Ministre dans les trente jours de la réception de cette notification.

En cas de refus visé à l'article 31, § 2, le délai visé à l'alinéa 1 commence à courir à l'échéance du délai visé à l'article 31, § 1^{er}.

Le demandeur peut y manifester sa volonté d'obtenir une dérogation à certaines normes de sécurité jugées non satisfaites par le bourgmestre. Il peut également y manifester sa volonté d'être entendu par la commission sécurité d'incendie visée à la section 5.

§ 2. Le recours n'est pas suspensif. Toutefois, lorsque le recours est introduit à l'encontre d'une décision de refus de renouvellement de l'attestation, la durée de validité de l'attestation existante est prorogée jusqu'à l'issue du recours.

Art. 35. Le recours est envoyé par courrier recommandé à la poste au directeur chef de service Économie.

Sont joints au recours, les documents suivants :

- 1° la demande initiale d'attestation de sécurité d'incendie ou de contrôle simplifié ;
- 2° le cas échéant, l'avis du Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale délivré par Bruxelles-Prévention & Sécurité ;
- 3° la décision contestée.

Art. 36. Dans les quinze jours de la réception du recours, le directeur chef de service Économie :

- 1° adresse un accusé de réception au demandeur par courrier recommandé à la poste ;
- 2° transmet une copie du recours et de ses annexes au président de la commission sécurité d'incendie visée à la section 5 ;
- 3° informe le bourgmestre.

Art. 37. § 1^{er}. Dans les quinze jours de la réception des courriers visés à l'article 36, 1° et 3°, le demandeur et le bourgmestre peuvent demander à être entendus par la commission sécurité d'incendie.

Cette demande est introduite auprès du secrétariat de la commission, soit par courrier recommandé à la poste, soit par courrier électronique.

§ 2. La commission peut, d'initiative, convoquer le demandeur et le bourgmestre.

§ 3. Le secrétariat de la commission envoie les convocations au moins huit jours avant la date fixée de l'audition.

Le demandeur et le bourgmestre peuvent se faire représenter ou assister par les personnes de leur choix.

Art. 38. Dans les soixante jours de la réception par son président du dossier de recours, la commission sécurité d'incendie rend un avis motivé, le cas échéant après avoir entendu le demandeur ou le bourgmestre.

La commission transmet l'avis et le cas échéant une copie du procès-verbal d'audition au :

- 1° directeur chef de service Économie, en même temps que tout document communiqué par le demandeur ;
- 2° demandeur.

Art. 39. § 1^{er}. Dans les soixante jours de la réception de l'avis par le directeur chef de service Économie ou de l'expiration du délai visé à l'article 38 si la commission ne s'est pas prononcée, le ministre statue sur le recours.

Le ministre notifie sans délai sa décision par envoi recommandé au requérant. Il adresse une copie de la décision au bourgmestre.

§ 2. En l'absence de décision du ministre dans le délai prévu au paragraphe premier, le recours est réputé rejeté.

Art. 40. Lorsque le ministre accorde au requérant une dérogation à certaines normes de sécurité spécifiques, cette dérogation reste valable tant que la situation pour laquelle elle a été accordée reste inchangée même si l'attestation de sécurité incendie échoit ».

Le fait que, sur recours, la partie requérante a finalement obtenu l'attestation sécurité incendie le 4 juillet 2019, soit plus de treize mois après l'accusé de réception de dossier incomplet, ne modifie pas le constat selon lequel la déclaration préalable introduite le 3 avril 2018 était « définitivement irrecevable » au moment de l'adoption de l'acte attaqué. Elle le resterait en cas d'annulation de l'acte attaqué, privant ainsi la partie requérante de son intérêt au recours.

L'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse ne prive pas d'effet le recours fondé sur l'article 34 de l'arrêté du 24 mars 2016. Le recours administratif introduit par la partie requérante n'a pas eu pour effet de suspendre ou d'interrompre les délais à respecter dans le cadre de la procédure fixée à l'article 16 de l'ordonnance du 8 mai 2014.

La déclaration préalable doit, conformément à l'article 7, § 1^{er}, 10°, de l'arrêté du 24 mars 2016, être « accompagnée », notamment, de l'attestation de sécurité incendie. Le délai de 30 jours consacré à l'article 8, § 2, du même arrêté pour « compléter son dossier » de déclaration préalable ne suffit pas pour obtenir une attestation qui n'aurait pas encore été demandée, au vu des délais fixés par les

articles 21 à 23 de l'arrêté du 24 mars 2016 pour l'octroi d'une attestation de sécurité incendie. Ce délai de 30 jours fixé à peine d'irrecevabilité définitive de la déclaration préalable, ne suffit pas non plus pour obtenir une attestation de sécurité incendie à l'issue du recours interne organisé par les articles 34 à 40 du même arrêté. Il est d'ailleurs précisé, à l'article 34, § 2, de cet arrêté, que « ce recours n'est pas suspensif ». En d'autres termes, l'obtention de l'attestation de sécurité incendie est un préalable à l'introduction d'une déclaration préalable à l'enregistrement d'un hébergement touristique. La procédure d'octroi de cette attestation, recours administratif interne compris, n'est pas incluse dans la procédure d'enregistrement de l'hébergement.

Si, dans le cadre de ses moyens, la partie requérante critique la compatibilité du système d'enregistrement préalable voulu par le législateur bruxellois au regard de la directive « services », ses critiques sont essentiellement dirigées contre l'obligation de produire l'attestation de conformité urbanistique.

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.

Dans le cadre de ses moyens, elle distingue clairement l'exigence de sécurité incendie, dont elle reconnaît explicitement l'admissibilité au regard de cet objectif, et la preuve de la licéité urbanistique de l'immeuble, qui ne peut selon elle être justifiée au regard de cet objectif. C'est ainsi que, dans sa requête, elle écrit que « s'il se conçoit aisément que l'on exige des établissements touristiques qu'ils respectent les exigences de sécurité, l'on ne voit en revanche pas comment il pourrait être justifié, au regard de l'objectif de protection du consommateur, de subordonner l'enregistrement d'un établissement touristique à la preuve de la licéité urbanistique de celui-ci » ou encore qu'« il apparaît dès lors que l'objectif poursuivi par l'ordonnance ne permet pas de justifier valablement la condition imposée à l'article 5, 2°, b) de l'ordonnance et que celle-ci n'est pas justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général », ajoutant qu'« elle l'est d'autant moins que, quelle que soit la situation urbanistique du bien, celui-ci fait l'objet d'une attestation de sécurité

délivrée par le Service d'Incendie et d'aide médicale urgente, ce qui suffit à rencontrer l'exigence de protection du consommateur ». Dans son mémoire en réplique, elle fait valoir que « s'il se conçoit aisément que l'on exige des établissements touristiques qu'ils respectent à tout moment les exigences de sécurité incendie, l'on ne voit en revanche pas comment il pourrait être justifié, au regard de l'objectif de protection du consommateur, de subordonner l'enregistrement d'un établissement touristique à la preuve de la licéité urbanistique de celui-ci ». Enfin, dans son dernier mémoire, elle écrit encore que « bien que l'on conçoive que les exigences de sécurité incendie permettent la protection des consommateurs, l'on ne voit en revanche pas comment il pourrait être justifié, au regard de l'objectif de protection du consommateur, de subordonner l'enregistrement d'un établissement touristique à la preuve de la licéité urbanistique de celui-ci ».

Dans ces circonstances, l'exception ici soulevée n'est pas liée à l'examen des moyens.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, l'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 l'exception d'irrecevabilité.

V. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2

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

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