CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XVe CHAMBRE

A R R Ê T

n° 251.705 du 30 septembre 2021

A. 227.002/XV-3949

En cause : **la société anonyme SMARTFLATS**,
ayant élu domicile chez
Mes Philippe SIMONART
et Ilan WALRAVENS, avocats,
rue Jacques Jordaens 9
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes 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 Smartflats demande l'annulation de « la décision de Monsieur le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en charge du tourisme datée du 19 octobre 2018 […], constatant la non-conformité du dossier de la déclaration préalable [qu'elle a] introduit le 13 septembre 2017 pour l'hébergement touristique, catégorie "Résidence de tourisme", sis rue du Fossé aux Loups, 14-16 à 1000 Bruxelles et confirmant la décision du 12 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.

Mme 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.

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.

Mme Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

Me Ilan Walravens, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Mes Fabien Hans et Rémi Quintin, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

Mme 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 14-16 rue Fossé aux Loups à Bruxelles, comprenant quatre appartements situés aux 2e, 3e, 4e et 5e étages (ci-après « l'immeuble »). 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 30 juin 2016, une demande visant à bénéficier de mesures transitoires en application de l'article 50 de cet arrêté du 24 mars 2016. Cette demande est acceptée par les services de la partie adverse, le 31 octobre 2016, et il lui est indiqué qu'elle dispose d'un délai de douze mois à partir de cette date, pour introduire son formulaire de déclaration préalable, conformément aux articles 4, 14 et 16 de l'ordonnance du 8 mai 2014.

3. Le 13 septembre 2017, la partie requérante transmet le formulaire de déclaration préalable en vue de l'enregistrement de l'immeuble en qualité d'hébergement touristique, dans la catégorie « résidence de tourisme », au sens de l'article 3, 6°, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

4. Le 28 septembre 2017, les services de la 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 que l'attestation de sécurité incendie manque 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 ».

5. La partie requérante transmet la demande d'obtention d'une attestation de sécurité incendie par un courrier électronique du 19 octobre 2017.

6. Le 7 novembre 2017, les services de la 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 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.

7. Le 17 mai 2018, la ville de Bruxelles adresse aux services de la partie adverse une décision de refus d'attestation de conformité urbanistique pour l'immeuble litigieux.

Celle-ci est motivée comme il suit :

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

"Smartflats Monnaie rue du Fossé aux Loups 14-16 à 1000 Bruxelles (résidence de tourisme, 4 appartements pour une occupation maximale de 20 personnes) […] n'est pas conforme à la destination de l'immeuble, telle que mentionnée dans le permis ou en l'absence d'une telle mention, telle qu'elle résulte des plans d'affectation en vigueur.

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

Cette décision de la ville de Bruxelles fait l'objet d'un recours en annulation, introduit par la même partie requérante, le 15 novembre 2018, et enrôlé sous le n° A. 226.666/XV-3908. Les droits de rôles n'ayant pas été acquittés dans le délai requis, l'affaire a fait l'objet de la procédure prévue à l'article 71, alinéa 4, du règlement de procédure et a été rayée du rôle à la suite de l'arrêt n° 244.388 du 3 mai 2019.

8. Le 12 juin 2018, le directeur-chef du service Économie auprès de Bruxelles Économie et Emploi (ci-après « B.E.E. ») notifie à la partie requérante sa décision de refus d'enregistrement de l'immeuble en qualité d'hébergement touristique, catégorie « résidence de tourisme ». Cette décision est fondée sur la décision transmise par la ville de Bruxelles et donc sur l'absence d'attestation de conformité urbanistique pour l'immeuble.

Elle est motivée comme il suit :

« Votre dossier de déclaration préalable en vue de l'enregistrement d'un hébergement touristique catégorie "Résidences de tourisme sis rue [du] Fossé-aux-Loups 14-16 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 17 mai 2018, atteste que l'exercice de l'activité d'hébergement touristique au sein de l'immeuble sis rue [du] Fossé-aux-Loups 14-16 à 1000 Bruxelles (résidence de tourisme, 4 appartements pour une occupation maximale de 20 personnes) n'est pas conforme à la destination de l'immeuble telle que mentionnée dans le permis ou en l'absence d'une telle mention, telle qu'elle résulte des plans d'affectation en vigueur (voir document en annexe).

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

Par conséquent, vous ne pouvez pas exploiter l'hébergement touristique concerné. […] ».

9. Le 10 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 la décision du 12 juin 2018 des services de la partie adverse.

10. Le 19 octobre 2018, le Ministre-Président décide de constater la non-conformité du dossier de déclaration préalable introduit par la partie requérante, le 13 septembre 2017, en vue d'obtenir l'enregistrement en qualité d'hébergement touristique, catégorie « résidence de tourisme », 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 12 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 recommandé du 19 octobre 2018.

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 deux arguments, à savoir, d'une part, que l'absence d'attestation de sécurité incendie suffirait à justifier l'acte attaqué et, d'autre part, que l'intérêt de la partie requérante à obtenir l'annulation est illégitime.

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

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

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

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

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

Elle donne d'abord la définition d'un hébergement touristique, visée à l'article 3, 2°, de l'ordonnance du 8 mai 2014 et de l'établissement hôtelier selon le

PRAS. Elle cite également la définition de l'établissement hôtelier dans le classeur du PRAS, et en déduit que la lecture que la commune fait de cette notion n'est pas neuve.

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

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

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

Elle renvoie à la position adoptée par le ministre dans la circulaire du 10 mai 2016, dont elle cite un large extrait.

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

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

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

Dans son dernier mémoire, elle se prévaut du rapport de l'auditeur qui a été déposé dans l'affaire n° 226.049/XV-3847 qui a confirmé que la notion de services est « consubstantielle à la notion d'établissement hôtelier dans le PRAS ». Elle en déduit qu'il est donc exclu de tenir compte uniquement de la durée de séjour ou de la présence d'une clientèle de passage. Se fondant sur une étude d'évaluation de l'ordonnance du 8 mai 2014 confiée à l'Université libre de Bruxelles par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, elle considère que le bien qu'elle donne en location doit être qualifié de logement meublé, utilisé, le cas échéant, en tant que résidence non principale. Elle souligne également que la commune a mis en suspens sa demande d'obtention d'une attestation de sécurité incendie tant que l'attestation de conformité urbanistique ne serait pas délivrée.

Elle indique enfin 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 partie adverse est indissociable de l'examen au fond du dossier, à savoir l'analyse de la conformité de la réglementation ici en cause au regard de la directive « services ». La suite de son dernier mémoire est consacrée à l'examen d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 22 septembre 2020 (affaires jointes C-724/18 et C-727/18) qui concerne le régime français de l'hébergement touristique, tout en procédant à une comparaison avec le régime bruxellois.

IV.2. Appréciation

Le régime applicable aux hébergements touristiques, en Région de Bruxelles-Capitale, est fixé par l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique ainsi que par l'arrêté du 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, §§ 1er et 2, 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 ».

Les articles 6 et 7 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016 portent ce qui suit :

« Art. 6. § 1er. 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. § 1er. La déclaration préalable est accompagnée des documents suivants :
[…]
10° l'attestation de sécurité d'incendie visée à l'article 5, 2°, a), de l'ordonnance ou, si l'article 27 est d'application, l'attestation de contrôle simplifié ;
11° l'attestation visée à l'article 5, 2°, b), de l'ordonnance démontrant que l'établissement d'hébergement touristique est conforme aux dispositions légales applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme ;
[…] ».

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

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

2° conditions liées à l'hébergement touristique :

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

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

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

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

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

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

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

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

Dans les quinze jours de la réception des documents, pièces ou données manquants, le Directeur chef de service Économie confirme :
1° ladite réception, avec mention de la date;

2° le caractère complet du dossier.

Si, à l'échéance du délai de trente jours visé au premier alinéa 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 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.

L'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse comprend deux 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 7 novembre 2017, 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 13 septembre 2017 et que, par ailleurs, elle a sollicité et obtenu, le 31 octobre 2016, le bénéfice des mesures transitoires prévues par l'article 50 de l'arrêté du 24 mars 2016, permettant aux exploitants d'hébergements touristiques existant de disposer d'un délai de 12 mois pour se mettre en ordre au regard de la nouvelle législation, avant de déposer leur demande de déclaration préalable. 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, d'accorder l'enregistrement de l'immeuble en qualité d'hébergement touristique.

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

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

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

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

Dans son dernier mémoire, la partie requérante fait valoir que les communes bruxelloises refusent la délivrance de cette attestation tant que l'attestation de conformité urbanistique n'est pas délivrée. Cependant, elle n'apporte aucun élément qui conforterait cette affirmation. Ainsi, elle ne dépose aucun document qui démontrerait qu'elle a interpelé la ville de Bruxelles lui demandant de réserver une suite utile à l'obtention de cette attestation de sécurité incendie. 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.

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

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

La partie requérante ne conteste pas que cet objectif s'inscrive dans les raisons impérieuses d'intérêt général telles que reconnues par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui incluent notamment les justifications suivantes à savoir la sécurité publique, la santé publique et la protection des consommateurs et des destinataires de services. Si, dans le cadre de son premier moyen, elle critique la compatibilité du système d'enregistrement préalable voulu par le législateur bruxellois au regard de la directive « services », elle semble néanmoins accepter, en termes de requête, en lieu et place, « un régime d'autorisation des services d'incendie ».

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.

La requête est par conséquent irrecevable.

V. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 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 et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe 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