

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.764 du 26 janvier 2022

A. 228.723/XV-4.170

En cause : **GOUBAU Michel**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Ilan WALRAVENS et
Philippe SIMONART, avocats,
rue Jacques Jordaens, 9
1000 Bruxelles,

contre :

la commune de Saint-Gilles, représentée par
son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe LEVERT et Ye FENG, avocats,
avenue de Fré, 229
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

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 31 juillet 2019, Michel Goubau demande « l'annulation de la décision de Madame l'échevin de l'Urbanisme agissant pour le Bourgmestre de la commune de Saint-Gilles du 29 janvier 2019, déclarant non-conforme à la situation légale du bien l'exercice de l'activité d'hébergement touristique au sein de l'immeuble sis rue Jean Robie, 44 à 1060 Saint-Gilles ».

II. Procédure

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 23 décembre 2019, la Région de Bruxelles-Capitale demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 15 janvier 2020.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 29 décembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 janvier 2022 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Anissa Laïch, *loco* M^{es} Philippe Simonart et Ilan Walravens, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Margaux Conil-Seon, *loco* M^{es} Philippe Levert et Ye Feng, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Manon Martin, *loco* M^{es} Fabien Hans, Rémi Quintin et Benoît Cambier, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendues en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a été entendu 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

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 252.763 du 26 janvier 2022. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la Région de Bruxelles-Capitale ayant été accueillie provisoirement par l'ordonnance du 15 janvier 2020, il y a lieu de l'accueillir dans le présent arrêt.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité, faisant valoir que l'acte attaqué, en informant uniquement le requérant que l'affectation légale des lieux est « une maison unifamiliale destinée à l'habitation aux étages et commerce au rez-de-chaussée et non 3 appartements destinés à l'activité hôtelière », donne des renseignements sans créer d'effet de droit et qu'il n'est donc pas un acte susceptible de recours en annulation. Elle indique qu'en application de l'article 5 de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique, la commune doit délivrer une attestation qui se limite à constater si les normes en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme sont respectées par l'hébergement touristique. Elle précise qu'une telle attestation a une valeur de renseignements et doit être rapprochée de la notion de « renseignements urbanistiques » telle que visée à l'article 275 du CoBAT. À titre subsidiaire, elle affirme que l'acte attaqué est un acte préparatoire, mais pas un acte interlocutoire. Elle cite l'article 19 de l'ordonnance du 8 mai 2014, précitée, et déduit de l'usage du terme « peut » que le gouvernement a la possibilité d'autoriser un enregistrement bien que les conditions nécessaires ne soient pas réunies. Elle mentionne un extrait des travaux préparatoires à l'appui de cette affirmation. Elle en déduit que dès lors que l'obtention d'un certificat de non-conformité de la commune n'entraîne pas nécessairement le refus de la demande d'enregistrement par le fonctionnaire désigné par le Gouvernement, un tel certificat est revêtu d'un caractère préparatoire qui ne cause pas immédiatement grief au requérant, de sorte que le recours est irrecevable.

En réplique, la partie requérante estime que le raisonnement de la partie adverse qui affirme, d'une part, que l'acte attaqué ne lui ferait pas grief et, d'autre part, que celui-ci ferait partie d'une opération administrative complexe, est

contradictoire. Elle souligne, en effet, qu'en constituant un acte intermédiaire dans l'opération administrative complexe de l'enregistrement d'un hébergement touristique, l'acte attaqué lui fait grief, notamment en ce qu'il rend impossible la présentation d'un dossier recevable en vue d'obtenir l'enregistrement de son établissement en tant qu'hébergement touristique, comme l'affirme selon elle la partie intervenante dans sa décision de rejet du recours contre le refus d'enregistrement en tant qu'hébergement touristique.

Dans son mémoire en intervention, la partie intervenante estime que la décision de la commune de délivrer une attestation de conformité urbanistique est créatrice de droit puisqu'elle permet à son destinataire d'avoir accès à la procédure de demande d'enregistrement de son hébergement touristique en vue d'une mise en exploitation de celui-ci, tandis qu'*a contrario*, la décision de délivrer une attestation de non-conformité fait grief à son destinataire puisqu'elle empêche celui-ci d'introduire un dossier de déclaration préalable recevable et donc, de la possibilité d'obtenir l'enregistrement de son hébergement touristique. Elle renvoie, par analogie, à la jurisprudence en matière de nomination. Elle considère qu'en l'espèce, la décision de la partie adverse de délivrer une attestation de non-conformité fait directement grief à la partie requérante dès lors que cette dernière se trouve ainsi privée de toute possibilité de pouvoir encore être enregistrée et exploiter légalement son hébergement touristique, de sorte que l'acte attaqué est susceptible de recours. Elle fait encore valoir que l'attestation de conformité (ou de non-conformité) urbanistique vise à ce que la commune se prononce sur la question de savoir si la situation factuelle de l'hébergement touristique est conforme à la situation de droit et qu'une telle attestation nécessite donc un examen de la part de la commune, qui ne doit pas simplement « ouvrir son tiroir » comme dans le cas du renseignement urbanistique. Elle constate que dans l'acte attaqué, la partie adverse dit elle-même avoir procédé à un tel examen. Elle estime qu'un rapprochement peut, par contre, être fait entre l'attestation de conformité (ou de non-conformité) urbanistique et le certificat d'urbanisme n° 2 tel que visé à l'article 150bis, § 2, du CWATUP, en ce que, premièrement, il implique un examen de la part de la commune qui ne se contente pas de donner une information dont elle dispose, que, deuxièmement, sous certaines réserves, le certificat d'urbanisme n° 2 lie la commune qui le délivre, celle-ci ne pouvant revenir sur son appréciation pendant deux ans. Elle considère, dès lors, que, tout comme le certificat, l'acte attaqué est susceptible de recours. Elle relève, pour le surplus, que l'acte attaqué ne s'inscrit pas dans une opération complexe dont la décision de refus d'enregistrement serait le dernier acte, dès lors que l'acte attaqué résulte d'une procédure administrative indépendante et distincte de la décision de refus d'enregistrement, le seul lien entre ces décisions étant qu'elles sont successives. Elle indique que le fait que deux actes soient successifs n'implique pas

qu'ils sont indissociables et qu'ils s'inscrivent dans une opération complexe. Elle souligne en outre que le fait que l'acte attaqué émane d'une autre autorité que la décision de refus d'enregistrement est déterminant.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante indique qu'elle a contesté la conformité de l'ordonnance du 8 mai 2014 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 ». Elle se prévaut du rapport de l'auditeur qui a été déposé dans l'affaire n° A.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. 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.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse estime que l'exception d'irrecevabilité du recours n'est pas liée au fond, que l'attestation communale sur la conformité urbanistique est délivrée de manière totalement indépendante de la déclaration préalable dans le cadre de la demande d'enregistrement comme hébergement touristique, la commune n'étant pas saisie de la demande d'enregistrement lorsqu'elle statue sur cette conformité et que l'autorité communale se borne à préciser la situation de droit de l'immeuble au regard le cas échéant, du(des) permis d'urbanisme délivré(s) et la conformité de la destination du bâtiment à des fins d'hébergement touristique avec cette situation de droit, sans que, dans ce cadre, l'autorité communale n'octroie de droit ou ne refuse une quelconque autorisation.

La partie intervenante, dans son dernier mémoire, n'ajoute pas d'arguments à ses précédents écrits et se réfère au dernier mémoire qu'elle a déposé dans l'affaire enrôlée sous le n° 228.750/XV-4178.

V.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 24 mars 2016 portent ce qui suit :

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

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

10° l'attestation de sécurité d'incendie visée à l'article 5, 2°, a), de l'ordonnance ou, si l'article 27 est d'application, l'attestation de contrôle simplifié;

11° l'attestation visée à l'article 5, 2°, b), de l'ordonnance démontrant que l'établissement d'hébergement touristique est conforme aux dispositions légales applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme; [...]

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

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

2° conditions liées à l'hébergement touristique :

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

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

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

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

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

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

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

§ 2. Le déclarant dont le dossier n'est pas complet dispose de trente jours à compter de la date d'envoi de la notification des pièces et données manquantes visée au paragraphe premier pour compléter son dossier. Il transmet lesdites

pièces au directeur chef du service Économie par courrier électronique ou par courrier recommandé à la poste.

Dans les quinze jours de la réception des documents, pièces ou données manquants, le directeur chef de service Économie confirme :

1° ladite réception, avec mention de la date;

2° le caractère complet du dossier.

Si, à l'échéance du délai de trente jours visé au premier alinéa de ce paragraphe, le directeur chef de service Économie ne dispose pas de l'ensemble des pièces, la déclaration est définitivement irrecevable. Il en informe le déclarant ».

Si la partie requérante critique, dans certains moyens de sa requête, la validité du régime juridique 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.

La question de la recevabilité du recours à l'égard de l'acte attaqué est d'ordre public et doit amener le Conseil d'État à se prononcer sur la nature exacte de cette attestation de conformité urbanistique délivrée par l'autorité communale compétente.

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

L'attestation de conformité urbanistique prévue par l'article 5, 2°, b), de l'ordonnance du 18 mai 2014 a pour seule fonction de certifier que l'hébergement

touristique est établi dans le respect de la réglementation relative à l'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques en vigueur. Cette attestation repose entièrement sur une opération de constatation factuelle et de qualification juridique et diffère, en cela, d'un certificat d'urbanisme qui implique un pouvoir discrétionnaire dans le cadre d'une appréciation en opportunité au regard, notamment, du bon aménagement des lieux.

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

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

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

La requête est ainsi irrecevable.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie requérante.

Le présent arrêt constatant l'incompétence du Conseil d'État à connaître du recours, il ne peut être considéré que la partie adverse a obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et aucune indemnité de procédure ne peut être accordée dans ces circonstances.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la Région de Bruxelles-Capitale est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 26 janvier 2022, par :

Marc Joassart,
Caroline Hugé,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Marc Joassart