CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 252.766 du 26 janvier 2022

A. 225.901/XV-3.826

En cause : **la société privée à responsabilité limitée DISANIMA CONSULTING**,
ayant élu domicile chez
M^es Ilan WALRAVENS et
Philippe SIMONART, avocats,
avenue Louise, 372
1050 Bruxelles,

contre :

1. **la Région de Bruxelles-Capitale**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^es Fabien HANS, Rémi QUINTIN et
Benoît CAMBIER, avocats,
avenue Winston Churchill, 253/40
1180 Bruxelles,

2. **la ville de Bruxelles,** représentée par
son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^es Gaëtan VANHAMME et
Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocats,
place Jamblinne de Meux, 41
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 13 août 2018 la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Disanima Consulting 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 20 juin 2018, notifiée en date du 23 juin 2018, constatant la non-conformité du dossier de la déclaration préalable introduite le 9 juin 2017 par la requérante pour l'hébergement touristique, catégorie "Résidence de tourisme", sis 16 Rue du Pont de la Carpe à 1000 Bruxelles et confirmant la décision du 2 février 2018 par laquelle le directeur-chef de service Économie de Bruxelles Économie et Emploi refuse l'enregistrement de l'hébergement touristique susmentionné;

- de la décision de monsieur l'échevin de l'Urbanisme agissant pour le Bourgmestre de la ville de Bruxelles du 23 janvier 2018, déclarant non-conforme à la destination de l'immeuble telle que mentionnée dans le permis ou, en l'absence d'une telle mention, telle qu'elle résulte des plans d'affectation en vigueur, l'exercice de l'activité de l'hébergement touristique au sein de l'immeuble précité ».

II. Procédure

Les dossiers administratifs ont été déposés.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante et la première partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

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^ Ilan Walravens et Philippe Simonart, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Manon Martin, *loco* M^es^ Fabien Hans, Rémi Quintin et Benoît Cambier, avocat, comparaissant pour la première partie adverse et M^e^ Carla Ghislain, *loco* M^es^ Gaëtan Vanhamme et Frédéric Van de Gejuchte, avocats, comparaissant pour la deuxième partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme, sauf en ce qui concerne l'indemnité de procédure.

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 privée à responsabilité limitée dont l'objet social inclut notamment, selon ses statuts, l'accomplissement de « [...] toutes opérations commerciales, industrielles, financières mobilières ou immobilières se rapportant directement ou indirectement à son objet social ou qui seraient de nature à faciliter sa réalisation ».

Celle-ci exploite deux studios situés aux 4e et 5e étages dans l'immeuble sis 16 rue du Pont de la carpe à Bruxelles. Ces studios sont affectés à une activité d'hébergement touristique.

2. À la suite de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique ainsi que de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016 portant exécution de cette ordonnance, la partie requérante demande à pouvoir bénéficier des mesures transitoires visées à l'article 50, § 1er, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016. Cette demande est acceptée par une notification des services de la première partie adverse du 12 décembre 2016. La partie requérante dispose d'un délai de 12 mois à partir de cette date pour introduire son formulaire de déclaration préalable, conformément aux articles 4, 14 et 16 de l'ordonnance, précitée.

3. La partie requérante introduit, le 9 juin 2017, le formulaire de déclaration préalable, en vue d'obtenir l'enregistrement de l'immeuble, en qualité d'hébergement touristique, dans la catégorie « résidence de tourisme », au sens de l'article 3, 6°, de cette même ordonnance.

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

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

5. Le 10 août 2017, les services de la première partie adverse adressent un courrier accusant réception de plusieurs pièces complétant le dossier de déclaration préalable en vue de l'enregistrement en qualité d'hébergement touristique de l'immeuble. Ils indiquent toutefois encore dans ce courrier que demeurent manquantes l'attestation démontrant que l'établissement d'hébergement touristique est conforme aux dispositions légales applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme ainsi que l'attestation de contrôle simplifié (attestation sécurité incendie).

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

6. Le 23 janvier 2018, la seconde partie adverse adresse à la partie requérante et à la première partie adverse une décision de refus d'attestation de conformité urbanistique pour l'immeuble, constatant que l'exercice de l'activité d'hébergement touristique 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.

Il s'agit du second acte attaqué.

7. Le 2 février 2018, le directeur chef de service Économie du service Bruxelles Économie et Emploi (BEE) de la première partie adverse notifie à la partie requérante, par un envoi recommandé, sa décision de refus d'enregistrement de l'immeuble en qualité d'hébergement touristique, catégorie « résidence de tourisme », constatant 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.

8. Le 9 mars 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, précitée, contre cette décision.

9. Le 21 mars 2018, les services de la première partie adverse accusent réception du recours et en confirment le caractère recevable.

10. Le 20 juin 2018, le Ministre-Président décide de constater la non-conformité du dossier de déclaration préalable introduit par la partie requérante le 9 juin 2017, en vue d'obtenir l'enregistrement en qualité d'hébergement touristique,

catégorie résidence de tourisme, des appartements, et par conséquent, ce faisant, de confirmer la décision du directeur-chef de service Économie du 2 février 2018.

Il s'agit du premier acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

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

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

Quant au deuxième argument, elle fait valoir, à titre principal, que la déclaration préalable à l'enregistrement en qualité d'hébergement touristique de l'appartement est définitivement irrecevable. Elle estime qu'elle exerce une compétence liée, de telle sorte qu'elle n'avait pas d'autre choix que de constater le caractère définitivement irrecevable du dossier, en raison de l'absence de certaines pièces. Elle soutient, à titre subsidiaire, que les conditions requises pour l'enregistrement n'étaient pas rencontrées, en l'absence d'attestation de sécurité incendie, d'une part, et en raison du caractère définitif de l'attestation de conformité urbanistique, d'autre part, n'ayant pas compétence pour réformer la décision de la commune à ce sujet. Elle considère qu'un parallèle peut être tiré entre la décision d'une commune relative à cette attestation et celle relative à un certificat d'urbanisme.

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

Elle cite l'arrêt n° 237.106 du 19 janvier 2017 pour illustrer son propos, et estime que cette jurisprudence est transposable au cas d'espèce « puisqu'il 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 plan régional d'affectation du sol (PRAS). Elle cite également la définition de l'établissement hôtelier dans le classeur du PRAS, et en déduit que la lecture que la commune fait de cette notion n'est pas neuve.

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

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

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

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

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

Quant au second acte attaqué, la première partie adverse soulève une autre exception d'irrecevabilité. D'une part, elle estime que le second acte attaqué, daté du 23 janvier 2018, est un acte administratif individuel susceptible de recours et qui fait directement grief. Elle en déduit que le délai de recours contre celui-ci est forclos. D'autre part, elle considère qu'il n'y a pas de connexité entre les deux actes attaqués, de telle sorte que le recours ne serait recevable qu'en tant qu'il est dirigé contre le premier acte attaqué.

La seconde partie adverse soulève deux exceptions d'irrecevabilité du recours en annulation à l'encontre du second acte attaqué.

Elle relève que le second acte attaqué est un acte administratif individuel à part entière, qui aurait dû faire l'objet d'un recours séparé. Elle rappelle le prescrit des articles 5, 2°, b), de l'ordonnance du 8 mai 2014 et 7, § 1er, 11°, de l'arrêté du 24 mars 2016, desquels il se déduit, selon elle, que l'attestation de conformité urbanistique est un document à obtenir avant l'introduction d'une déclaration préalable en vue de l'enregistrement d'un bien en qualité d'hébergement touristique. Elle cite encore les articles 8, § 1er, alinéa 2 et 9, § 3, alinéa 1er, de l'arrêté du 24 mars 2016. Elle estime que la procédure de délivrance de cette attestation doit être distinguée de la procédure d'enregistrement d'un bien en qualité d'hébergement touristique. Selon elle, leur caractère autonome résulte également des compétences

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

Elle constate, tout d'abord, que le second acte attaqué a été notifié par un courrier du 31 janvier 2018 et que le présent recours a été introduit en dehors du délai de soixante jours augmenté de quatre mois prévu par l'article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

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

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

Quant à l'exception d'irrecevabilité soulevée par les deux parties adverses, elle tient, à titre principal, le même raisonnement. À titre subsidiaire, et après avoir cité les arrêts du Conseil d'État n^{os} 241.492 du 15 mai 2018 et 242.124 du 16 juillet 2018, elle estime que le second acte attaqué est un acte préparatoire. Elle rappelle le prescrit de l'article 5, 2°, b), de l'ordonnance du 8 mai 2014 et en

déduit que l'attestation communale n'a pas vocation à modifier d'une quelconque manière l'ordonnancement juridique, en sorte que cette attestation, à caractère recognitif, constitue un acte préparatoire. Elle en déduit qu'un acte tel que le second acte attaqué n'a aucune autre conséquence en droit que de constituer un obstacle temporaire à l'enregistrement et l'exploitation d'un bien en qualité d'hébergement touristique. À titre plus subsidiaire, elle fait valoir que, même si une nature interlocutoire devait être reconnue au second acte attaqué, son irrégularité pourrait être invoquée de manière incidente lors du recours contre la décision finale, même si le délai de recours contre cet acte est expiré.

Dans son dernier mémoire, elle se prévaut du rapport de l'auditeur qui a été déposé dans l'affaire enrôlée sous le 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 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 les parties adverses 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 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 première partie adverse comprend trois branches.

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

Les 3 juillet et 10 août 2017, la première partie adverse informe la partie requérante que son dossier de déclaration préalable en vue de l'enregistrement de l'immeuble en qualité d'hébergement touristique n'est pas complet, l'attestation de contrôle simplifié (attestation de sécurité incendie) faisant partie des pièces manquantes. Il ressort de la lecture du premier acte attaqué qu'à la date de son adoption, soit le 20 juin 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 9 juin 2017. Le dossier de la partie requérante était donc incomplet, de sorte qu'il était impossible pour le directeur chef de service Économie de BEE ou, sur recours, pour le Ministre-Président, d'accorder l'enregistrement de l'immeuble en qualité d'hébergement touristique.

L'article 16, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance du 8 mai 2014, précitée, ne confère aucun pouvoir d'appréciation au directeur chef de service Économie de BEE, et ne contredit pas le prescrit de l'article 8, § 2, de l'arrêté du 24 mars 2016, précité. 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, précitée, a été remplacé par l'article 10 de l'ordonnance du 28 mai 2015 modifiant celle-ci, les travaux préparatoires de cette ordonnance du 28 mai 2015 ne donnent cependant aucune indication quant à une éventuelle volonté de conférer au directeur chef de service Économie un pouvoir d'appréciation quant à la recevabilité d'un dossier.

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

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

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

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

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

Art. 21. Dans les quinze jours de la réception de la demande d'attestation de sécurité d'incendie, le bourgmestre :
1° transmet, une copie de la demande à Bruxelles - Prévention & Sécurité qui la fait suivre sans délai au Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale;
2° envoie un accusé de réception au demandeur.

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

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

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

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

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

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

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

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

La partie requérante ne conteste pas que cet objectif s'inscrive dans les raisons impérieuses d'intérêt général telles que reconnues par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui incluent notamment les justifications

suivantes à savoir la sécurité publique, la santé publique et la protection des consommateurs et des destinataires de services. Si, dans le cadre de son premier moyen, elle critique la compatibilité du système d'enregistrement préalable voulu par le législateur bruxellois au regard de la directive « services », elle semble néanmoins accepter, dans son mémoire en réplique, en lieu et place, « un régime d'autorisation des services d'incendie ».

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

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

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

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

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

L'attestation de conformité urbanistique prévue par l'article 5, 2°, b), de l'ordonnance du 8 mai 2014, précitée, a pour seule fonction de certifier que

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

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

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

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

La requête est par conséquent irrecevable en ses deux objets.

V. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse, la première partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie requérante.

Dans une note de liquidation des dépens déposée sur la plateforme électronique du Conseil d'État le 6 janvier 2022, elle demande d'actualiser le montant de l'indemnité de procédure sollicité. Elle expose que, conformément à l'article 67, § 3 de l'arrêté du Régent, le montant de l'indemnité de procédure est lié à l'indice des prix à la consommation et que cette disposition prévoit que « toute modification en plus ou en moins de 10 points entraînera une augmentation ou une diminution de 10 p.c. des sommes visées au paragraphe 1er du présent article ». Elle explique que l'indice de 100,66 points (base 2013) qui a servi de base pour

déterminer le montant de l'indemnité de procédure de 700 euros a augmenté de plus de 10 points depuis le mois d'avril 2021 (indice de 110,88 en avril 2021) et que l'article 67, § 3, alinéa 2, prévoit que le nouveau montant de l'indemnité de procédure résultant de la modification de plus de 10 points est « d'application le 1er jour du mois qui suit celui où le seuil de 10 p.c. a été atteint ». En conséquence, elle sollicite que l'indemnité de procédure de base soit augmentée de 10 % et soit donc portée à 770 euros.

L'article 67, § 3, du règlement général de procédure dispose comme suit :

« § 3. Les montants de base, minima et maxima sont liés à l'indice des prix à la consommation correspondant à 100,66 points (base 2013). Toute modification en plus ou en moins de 10 points entraînera une augmentation ou une diminution de 10 p.c. des sommes visées au paragraphe 1er du présent article.

Les nouveaux montants résultant de ces modifications sont d'application le 1er jour du mois qui suit celui où le seuil de 10 p.c. a été a atteint.

Le ministre de l'Intérieur est habilité à adapter les montants du présent arrêté conformément à la formule de l'alinéa 1er ».

L'arrêté du Ministre de l'Intérieur, prévu à l'alinéa 3, de l'article 67, § 3, précité, n'ayant pas été adopté, il n'y a pas lieu d'indexer le montant de base de l'indemnité de procédure.

Il y a lieu de faire droit à la demande d'indemnité de procédure de la partie adverse, liquidée au montant de base de 700 euros.

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 une indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la première partie adverse.

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

Marc Joassart,	conseiller d'État, président f.f.,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Caroline Hugé	Marc Joassart