CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 252.844 du 1^er^ février 2022

A. 227.288/XV-3977

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

contre :

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 25 janvier 2019, la société anonyme Smartflats demande l'annulation de la décision du directeur-chef de Service Économie du Service public régional de Bruxelles du 13 novembre 2018 et notifiée le 26 novembre 2018 déclarant irrecevable le recours « déposé en mains propres en date du 15 octobre 2018, à l'encontre d'une décision de refus d'enregistrement d'un hébergement touristique, sis rue du Fossé aux Loups, 18 à 1000 Bruxelles, catégorie "Résidence de tourisme" datant du 12 juin 2018 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposée.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 décembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 janvier 2022 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M^me^ Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Anissa Laich, *loco* M^es^ Philippe Simonart et Ilan Walravens, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Manon Martin, *loco* M^es^ Fabien Hans, Rémi Quintin et Benoît Cambier, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^me^ Geneviève Martou, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La partie requérante est une société anonyme dont l'objet social inclut notamment, selon ses statuts « [...] toutes activités immobilières et de gestion de patrimoine et notamment toutes opérations impliquant l'intervention au titre d'agent à la location et/ou la vente, l'acquisition, la vente, la location ou la prise à bail de tous biens de nature immobilière ou mobilière [...] ».

Elle exploite un immeuble, sis rue du Fossé aux Loups, 18 à Bruxelles, comprenant trois appartements (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 14 septembre 2017, le formulaire de déclaration préalable, conformément aux articles 4, 14 et 16 de l'ordonnance

précitée en vue d'obtenir l'enregistrement de l'immeuble, en qualité d'hébergement touristique, dans la catégorie « résidence de tourisme », au sens de l'article 3, 6°, de cette même ordonnance.

3. Le 28 septembre 2017, les services de la partie adverse adressent un courrier accusant réception du 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 deux attestations que doivent vous délivrer les services de la commune :
- Attestation de sécurité d'incendie,
- 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.

4. 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.

Cette décision est motivée comme il suit :

« L'exercice de l'activité de l'hébergement touristique au sein de l'immeuble sis : "Smartflats Gaité" rue du Fossé aux Loups 18 à 1000 Bruxelles (résidence de tourisme, 3 appartements sur une superficie de 300 m^2 pour une occupation maximale de 18 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. 226.667/XV-3909. Les droits de rôle 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° 243.785 du 22 février 2019.

5. Le 12 juin 2018, le directeur-chef de service Économie du service Bruxelles Économie et Emploi (ci-après « B.E.E. ») de la partie adverse notifie à la partie requérante, par un envoi recommandé, sa décision de refus d'enregistrement

de l'immeuble en qualité d'hébergement touristique, catégorie « résidence de tourisme ».

Cette décision est motivée comme 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 18 à 1000 Bruxelles n'est pas conforme.

En effet, sur [la] 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 18 à 1000 Bruxelles (résidence de tourisme, 3 appartements sur une superficie de 300 m^2 pour une occupation maximale de 18 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 [la] 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.

Un recours contre la présente décision peut être introduit auprès du Ministre compétent, conformément à l'article 21 de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique et à l'article 13 de l'Arrêté de Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique, endéans les 30 jours calendriers à dater de la notification de la présente

[...] ».

6. Dans sa requête, la partie requérante indique avoir introduit, auprès du ministre bruxellois en charge du tourisme, soit le Ministre-Président, un recours contre cette décision ainsi que contre huit décisions similaires, en date des 10 et 18 juillet 2018. Elle admet toutefois ne pas pouvoir « justifier que l'envoi recommandé [afférent à l'immeuble sis rue du Fossé aux Loups, 18] soit dûment parti ».

7. Le 15 octobre 2018, dans le cadre de l'audition de la partie requérante relative à huit autres recours introduits dans d'autres dossiers d'hébergement touristiques qu'elle exploite, il apparait que la partie requérante a omis d'introduire 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 dans le délai imparti de 30 jours. Elle dépose dès lors ce recours lors de l'audition.

8. Le 29 octobre 2018, les services de la partie adverse adressent un courrier au conseil de la partie requérante pour lui demander la preuve du dépôt du recours susmentionné dans le délai requis.

Ce courrier indique ce qu'il suit :

« Nous revenons vers vous concernant le dossier de votre cliente la SA Smartflats repris en objet, dont le recours contre la décision de refus d'enregistrement du directeur-chef de Service Économie datée du 12 juin 2018, a été déposé en main propre le 15 octobre 2018, lors d'une audition concernant d'autres dossiers Smartflats.

Ce recours semble, en l'état, manifestement avoir été introduit hors des délais prévus par l'ordonnance du 8 mai 2014 relative aux hébergement touristiques et son arrêté d'exécution du 8 mai 2014.

Dès lors, afin de prouver qu'il a été introduit dans les formes et dans les délais légaux, nous vous saurions gré de nous envoyer la copie du récépissé de votre courrier recommandé. Comme déjà signalé par courriel du 23 octobre dernier, il apparaît que le récépissé envoyé concerne un autre dossier appartenant à votre cliente la SA Smartflats, n° […], dont l'hébergement touristique est situé rue du Fossé aux Loups, 14-16.

Dès lors, à défaut d'explications de votre part concernant ce dossier ou de l'envoi du bon talon de recommandé pour le 9 novembre 2018 au plus tard, le directeur-chef du Service Économie et Emploi statuera sur la recevabilité du recours sur [la] base des éléments qui sont actuellement en sa possession. […] ».

9. Le conseil de la partie requérante répond par un courriel du 12 novembre 2018, dans les termes suivants :

« [...]

Je vous confirme ne pas disposer du bon talon de recommandé à ce stade, de sorte qu'il ne m'est matériellement pas possible de prouver l'envoi en cause, quand bien même le recours avait-il bien été rédigé et destiné à l'expédition le jour dit.

Ceci étant, il me parait toutefois que l'éventuelle irrégularité de l'introduction du recours est couverte par le fait de l'audition du 15 octobre 2018.

En effet, si l'article 21 de l'Ordonnance du 8 mai 2014 prévoit que le recours doit être introduit dans les trente jours, ce délai n'y est pas expressément prescrit à peine de déchéance.

Certes, l'on pourrait objecter que l'article 860, alinéa 2, du Code judiciaire pallie cette absence de précision de l'Ordonnance.

Il y a toutefois lieu à faire application de l'article 2 de ce Code, en vertu duquel :

"Les règles énoncées dans le présent code s'appliquent à toutes les procédures, sauf lorsque celles-ci sont régies par (…) des principes de droit dont l'application n'est pas compatible avec celles des dispositions dudit code".

En l'occurrence, il résulte de l'article 21, alinéa 2, de l'Ordonnance précitée que :

"Le ministre compétent dispose d'un délai de 90 jours calendrier pour se prononcer. À défaut, la décision du fonctionnaire désigné est confirmée".

Il résulte de la combinaison des délais visés aux alinéas 1er et 2 de cette disposition que le délai de recours visé en son alinéa 1er s'avère être un délai d'ordre stipulé au profit de l'autorité […], en sorte qu'il n'y [a] pas de motif à frapper son dépassement de déchéance.

Or, suivant l'article 860, alinéa 1er, du Code judiciaire :

"Quelle que soit la formalité omise ou irrégulièrement accomplie, aucun acte de procédure ne peut être déclaré nul, aucune violation d'un délai prescrit à peine de nullité ne peut être sanctionnée, si la sanction n'est pas formellement prononcée par la loi".

De l'article 864, alinéa 1er, du même Code, l'on en déduira que la nullité du recours pour non-respect allégué du délai de son introduction est couverte.

Vous plairait-il d'examiner ce point afin de déclarer ce recours recevable ? […] ».

10. Par un courrier du 13 novembre 2018, les services de la partie adverse accusent réception du recours déposé le 15 octobre 2018.

Ce courrier est rédigé comme il suit :

« Nous accusons bonne réception de votre recours, déposé en main propre en date du 15 octobre 2018, à l'encontre d'une décision de refus d'enregistrement d'un hébergement touristique, sis rue du Fossé aux Loups 18 à 1000 Bruxelles, catégorie "Résidence de tourisme" datant du 12 juin 2018.

Par la présente, nous vous informons que votre recours a été considéré comme irrecevable pour la raison suivante :

- Absence de transmission du récépissé postal prouvant que le recours a été introduit endéans les délais prévus par l'Ordonnance du 8 mai 2014 relative aux hébergements touristiques et son arrêté d'exécution du 8 mai 2014.

Dès lors, la décision du refus d'enregistrement d'un hébergement touristique, sis rue du Fossé aux Loups 18 à 1000 Bruxelles, catégorie "Résidences de tourisme" datant du 12 juin 2018 est confirmée.

[…] ».

Il s’agit de l’acte attaqué, notifié à la partie requérante par un courrier recommandé du 26 novembre 2018.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans sa requête, la partie requérante défend, dans le cadre de l’examen de son premier moyen, la recevabilité de son recours contre la décision du 12 juin 2018. Elle renvoie pour ce faire aux termes de son courriel du 12 novembre 2018.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève, à titre principal, une exception d’irrecevabilité du recours tirée de l’absence d’exercice effectif des recours préalables, *omisso medio*. Elle affirme que la partie requérante s’est abstenue d’introduire le recours préalable organisé par la législation pertinente dans le délai requis. Elle rappelle d’abord que l’article 21, alinéa 1er, de l’ordonnance du 8 mai 2014 prévoit un délai de 30 jours pour introduire un recours, devant le ministre compétent, contre la décision du directeur-chef de service Économie du service B.E.E. sur la recevabilité de son dossier. Or, selon elle, aucun recours n’a été déposé dans ce délai. Elle ajoute d’ailleurs que la partie requérante ne conteste pas ce fait, ainsi que cela se déduirait tant du courrier électronique du 12 novembre 2018 que de la requête en annulation. Elle indique n’avoir pris connaissance d’un recours que le 15 octobre 2018, lorsqu’il lui a été remis en mains propres. Elle critique ensuite le raisonnement que la partie requérante tient dans son courriel du 12 novembre 2018 pour justifier la recevabilité de son recours contre la décision du 12 juin 2018. Elle rappelle qu’un délai de recours organisé par la loi est nécessairement un délai de rigueur, à défaut de quoi une décision administrative ne deviendrait jamais définitive, et cite l’arrêt n° 233.462 du 13 janvier 2016 à ce propos. Elle renvoie à l’article 860 du Code judiciaire, selon lequel les délais de recours sont toujours prévus à peine de déchéance, au contraire des autres délais, qui ne sont prévus à peine de déchéance que si la loi le prévoit. Le raisonnement de la partie requérante qui effectue un parallèle avec l’article 21 de l’ordonnance du 8 mai 2014 est donc, selon elle, non-fondé. Elle considère, par ailleurs, que le renvoi à l’article 864 du Code judiciaire n’est pas pertinent, en particulier eu égard au prescrit de l’article 865 du même Code. Elle affirme, enfin, que le délai de recours visé en l’espèce est un délai de rigueur, qui n’a pas été respecté, de telle sorte qu’elle n’avait pas d’autre choix que de constater l’irrecevabilité du recours, dans la mesure où la compétence du directeur-chef de service Économie était liée, celle-ci étant d’ordre public.

À titre subsidiaire, elle soulève une exception d'irrecevabilité du recours en raison du défaut d'intérêt à agir de la partie requérante. Elle fonde son exception sur deux arguments, à savoir, premièrement, que l'absence d'attestation de sécurité incendie suffirait à justifier l'acte attaqué et, deuxièmement, que l'intérêt de la partie requérante à obtenir l'annulation serait 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 qu'« [i]l 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 en illustration de 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 ensuite 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 de l'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 d'établissement hôtelier dans le classeur du PRAS, et en déduit que la lecture que la ville 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'établissement hôtelier ou de logement. Elle estime toutefois que l'absence de fourniture de services ne permet pas d'exclure que le bien immobilier visé soit destiné à un établissement hôtelier. Si tel était le cas, la définition du glossaire du PRAS de l'établissement hôtelier indiquerait plutôt un établissement « offrant » des services plutôt que « pouvant offrir » des services. Qui plus est, elle relève qu'une série de services sont, en l'espèce, 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.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante ne formule aucune observation quant à l'exception *omisso medio*. Selon elle, l'examen des deux volets de l'exception d'irrecevabilité, soulevée à titre subsidiaire, est lié à celui du fond du dossier, auquel elle renvoie.

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir, quant à l'exception *omisso medio*, que si, certes, la partie adverse a le pouvoir de réglementer l'organisation des procédures internes visant à la délivrance d'autorisations, il faut que le cadre réglementaire applicable auxdites autorisations soit conforme aux normes supérieures, ce qui n'est, selon elle, pas le cas en l'espèce. Elle considère dès lors que le régime d'autorisation et les procédures qui y sont liées doivent être écartées en vertu de l'article 159 de la Constitution. Quant à l'exception d'irrecevabilité soulevée à titre subsidiaire par la partie adverse, elle indique que les mises en location qu'elle réalise respectent les prescriptions urbanistiques applicables aux biens concernés, qu'elle ne fournit pas de services hôteliers et qu'elle ne procède pas à l'accueil de personnes. Selon elle, les biens qu'elle donne en location ne sont pas des établissements hôteliers au sens du PRAS, s'agissant de « sous-locations passives totalement différentes de celles caractérisant un établissement hôtelier ». Elle précise en effet qu'elle ne fournit aucun service hôtelier, que les draps et serviettes fournis en début de location ne sont pas remplacés en cours de location et que le logement est nettoyé aux frais du locataire en fin de location s'il n'a pas restitué le bien loué en état de propreté et salubrité suffisant. Elle critique ensuite « la nécessité même d'une attestation de conformité urbanistique » et considère que son bien doit être qualifié de logement meublé, utilisé le cas échéant en tant que

résidence non principale. Elle souligne que la commune a mis en suspens sa demande d'obtention d'une attestation de sécurité incendie tant qu'une attestation de conformité urbanistique ne serait pas délivrée. Elle indique, par ailleurs, avoir contesté la conformité de l'ordonnance du 8 mai 2014 et de son arrêté d'exécution au droit européen, de sorte que l'analyse de l'exception d'irrecevabilité est indissociable de l'examen au fond du dossier, à savoir l'analyse de la conformité de la règlementation 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 2022 (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 16 de la même ordonnance prévoit ce qui suit :

« § 1er. La déclaration préalable est introduite auprès du fonctionnaire désigné par le gouvernement au moyen d'un formulaire dont la forme et les mentions minimales sont déterminées par le gouvernement par catégories et, le cas échéant, par sous-catégories.

Un écrit accusant la bonne réception de la déclaration préalable avec mention de la date et renseignant le déclarant de son caractère complet ou non, lui est adressé par le fonctionnaire désigné par le gouvernement.

Si le dossier est complet, l'écrit constitue un accusé de réception. Le délai visé au paragraphe 3 commence à courir à partir de l'envoi dudit écrit.

§ 2. Si le dossier est incomplet, l'écrit s'accompagne d'une notification des pièces manquantes dont la date d'envoi est prise pour le début du délai dont dispose le déclarant pour compléter sa déclaration.

Passé ce délai, le fonctionnaire désigné par le gouvernement ne procède pas à l'enregistrement s'il juge ne pas disposer d'un dossier complet comme demandé.

§ 2/1. Les délais, les procédures et leurs modalités à respecter par le déclarant et le fonctionnaire désigné par le gouvernement pour les obligations consignées aux paragraphes 1er et 2, sont déterminés par le gouvernement.

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

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

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

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

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

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

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

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

3° l'exploitant a effectué une déclaration préalable sur la base de documents, d'attestations ou d'informations qui s'avèrent faux, incomplets ou inexacts ;
4° l'exploitant fait obstacle au contrôle organisé en vertu de la présente ordonnance et de ses arrêtés d'exécution.

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

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

« § 1er. Dans les trente jours de l'envoi de l'accusé de réception du dossier complet, le directeur-chef de service Économie examine la conformité du dossier en vérifiant la validité des pièces qui le composent. Il peut avoir recours à l'intervention des fonctionnaires visés à l'article 24 de l'ordonnance pour ce faire.

§ 2. Lorsque le directeur-chef de service Économie constate que le dossier est conforme, il transmet au déclarant le numéro d'enregistrement qui lui a été attribué. Il joint le logo d'identification de la catégorie ou la sous-catégorie sous la dénomination de laquelle l'établissement d'hébergement touristique a été enregistré.

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

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

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

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

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

Le Ministre compétent dispose d'un délai de 90 jours calendrier pour se prononcer. À défaut, la décision du fonctionnaire désigné est confirmée.

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

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

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

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

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

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

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

Enfin, l'article 3 du même arrêté dispose comme il suit :

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

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

Dans son avis n° 54.475/3 du 16 décembre 2013 sur l'avant-projet d'ordonnance devenue l'ordonnance du 8 mai 2014, la section de législation du Conseil d'État a précisé qu'au regard des conséquences du régime d'autorisation prévu en la matière quant à l'application de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, dite directive « services », qui prévoit, en son chapitre III, la liberté d'établissement pour les prestataires de services au sein du marché intérieur et l'interdiction pour les États membres, sauf conditions spécifiques, d'imposer un régime d'autorisation restreignant cette liberté d'établissement, que le régime prévu en Région bruxelloise était acceptable.

Elle a notamment fait valoir ce qui suit :

« Il peut être admis que l'instauration de l'obligation de déclaration préalable, l'exigence d'enregistrement ainsi que celle de satisfaire aux conditions imposées par l'ordonnance à adopter et ses arrêtés d'exécution sont justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général, principalement la protection des destinataires des services, à savoir les touristes qui résident en hébergement touristique (il peut en outre y avoir d'autres motifs, tels que la préservation de la concurrence loyale).
Le régime d'enregistrement et de contrôle *ex post* instauré peut être considéré comme proportionnel. Le régime n'est pas non plus discriminatoire. Il paraît se conformer à l'article 9 de la directive services ».

Toujours à ce propos, dans un arrêt récent du 22 septembre 2020 (affaires jointes C-724/18 et C-727/18), précité, la Cour de Justice de l'Union européenne, en réponse à une question préjudicielle à propos de la conformité à la directive « services » du régime français d'autorisation préalable applicable au secteur de l'hébergement touristique, a jugé ce qui suit :

« 1) Les articles 1er et 2 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, doivent être interprétés en ce sens que cette directive s'applique à une réglementation d'un État membre relative à des activités de location contre rémunération de locaux meublés destinés à l'habitation à une clientèle de

passage n'y élisant pas domicile, effectuées de manière répétée et pour de courtes durées, à titre professionnel comme non professionnel.

2) L'article 4 de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'une réglementation nationale qui soumet à autorisation préalable l'exercice de certaines activités de location de locaux destinés à l'habitation relève de la notion de "régime d'autorisation, au sens du point 6 de cet article.

3) L'article 9, paragraphe 1er, sous b) et c), de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'une réglementation nationale qui, pour des motifs visant à garantir une offre suffisante de logements destinés à la location de longue durée à des prix abordables, soumet certaines activités de location contre rémunération de locaux meublés destinés à l'habitation à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile, effectuées de manière ré pétée 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.

En outre, si la partie requérante entend contester la conformité du régime d'enregistrement organisé par l'ordonnance du 8 mai 2014 au droit européen, il lui appartient de le faire dans le cadre des procédures administratives et

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

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

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

L'article 21, alinéa 1er, de l'ordonnance 8 mai 2014 dispose qu'un recours contre une décision de refus d'enregistrement peut être introduit auprès du Ministre « endéans les 30 jours calendrier de la notification de la décision » et l'article 9, § 3, de l'arrêté du 24 mars 2016 prévoit que la décision de refus d'enregistrement est notifiée par un courrier recommandé à la poste. L'article 13 de la même ordonnance prévoit, par ailleurs, que le recours visé à l'article 21, précité, est introduit par un courrier recommandé auprès du ministre.

En l'espèce, il n'est ni contesté ni contestable que la partie requérante n'a pas introduit de recours contre la décision du 12 juin 2018 du directeur-chef de service Économie de la partie adverse dans le délai prévu par l'article 21, alinéa 1er, précité. Les services de la partie adverse n'ont eu connaissance d'un recours que lorsque celui-ci leur a été remis en mains propres, lors de l'audition du 15 octobre 2018, manifestement hors du délai susvisé.

Aucun recours valable n'a donc été introduit dans les délais et dans les formes, ce qu'a constaté la partie adverse dans l'acte attaqué.

L’argument de la partie requérante selon lequel le délai instauré par l’article 21, alinéa 1er, de l’ordonnance du 8 mai 2014 serait un délai d’ordre, et non de rigueur, ne peut convaincre. De manière générale, le délai fixé par la loi pour introduire un recours administratif a pour but de donner à l’autorité administrative le temps d’examiner l’acte dont recours et, selon le cas, de le confirmer, de l’annuler ou de le réformer. Ce délai trouve sa raison d’être dans le souci de ne pas permettre à tout moment de contester l’acte en question et donc d’établir une période pendant laquelle il peut être contesté c’est-à-dire pendant laquelle l’autorité administrative de recours peut être saisie pour connaître de celui-ci. Un recours formé hors délai va à l’encontre de la *ratio legis* de l’instauration d’un délai de recours et de la sécurité juridique. Il s’ensuit qu’un tel recours introduit hors délai est irrecevable.

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

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

La requête est, par conséquent, irrecevable.

En conséquence, il n’y a pas lieu d’examiner les autres exceptions d’irrecevabilité.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^{e} chambre, le 1er février 2022, par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Frédéric Quintin Pascale Vandernacht