

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE
A R R Ê T

n^o 253.258 du 17 mars 2022

A. 228.915/XV-4196
A. 230.569/XV-4407

En cause : **la société à responsabilité limitée**
MARCO POLO INVEST,

ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe SIMONART
et Ilan WALRAVENS, avocats,
rue Jacques Jordaens, 9
1050 Bruxelles,

contre :

la commune d'Anderlecht, représentée
par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Maxime CHOMÉ, avocat,
place Flagey, 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 26 août 2019, la société à responsabilité limitée Marco Polo Invest demande l'annulation de « la décision de l'Échevin de l'Urbanisme agissant pour le collège de la commune d'Anderlecht du 29 février 2019, déclarant non conforme à la destination urbanistique des lieux l'exercice de l'activité d'hébergement touristique au sein de l'immeuble sis rue Limnander, 35 à 37 à 1070 Anderlecht ».

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 31 mars 2020, la même partie requérante demande l'annulation de « la décision de l'Échevin de l'Urbanisme agissant pour le collège de la commune d'Anderlecht du 1^{er} octobre 2019, déclarant non conforme à la destination urbanistique des lieux l'exercice de l'activité d'hébergement touristique au sein de l'immeuble sis rue Limnander, 35 à 37 à 1070 Anderlecht ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé dans chacune des deux affaires.

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 dans chacune des deux affaires.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire dans chacune des deux affaires.

Par une ordonnance du 28 janvier 2022, les affaires ont respectivement été fixées à l'audience du 15 mars 2022 et les parties ont été informées que ces affaires seront traitées par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport dans chacune des deux affaires.

M^e Thomas Hames, *loco* M^{es} Philippe Simonart et Ilan Walravens, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Maxime Chomé, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur, a été entendue, dans chacune des deux affaires, 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 à responsabilité limitée, dont l'objet social comprend, entre autres, selon l'article 3 de ses statuts, « l'exploitation au sens le plus large d'Apart Hotels ». Elle exploite onze appartements dans un immeuble sis 37, rue Limnander à Bruxelles (ci-après « l'immeuble »). L'immeuble est affecté à une activité d'hébergement touristique au sens 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 »).

2. Afin de pouvoir exploiter légalement l'immeuble, la partie requérante doit introduire une déclaration préalable en vue de l'enregistrement de celui-ci en qualité d'hébergement touristique, conformément aux dispositions de l'ordonnance du 8 mai 2014 et de l'arrêté du 24 mars 2016. L'un des documents nécessaires au dépôt de son dossier est l'attestation de conformité urbanistique visée à l'article 5, 2°, b), de l'ordonnance du 8 mai 2014, lequel dispose comme suit :

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

[...]

2° conditions liées à l'hébergement touristique :

[...]

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

3. Le 15 août 2017, la partie requérante transmet à la partie adverse un formulaire de demande d'attestation de conformité urbanistique pour son immeuble.

4. Le 27 février 2019, l'échevin de l'Urbanisme de la partie adverse adopte une décision refusant cette attestation. Il s'agit du premier acte attaqué, qui est notamment motivé comme suit :

« Les activités prévues n'étant pas conformes à la destination urbanistique des lieux, nous ne sommes pas en mesure de vous délivrer l'attestation de conformité urbanistique ».

Selon la partie requérante, rejointe sur ce point par la partie adverse, cette décision lui est notifiée par la Région de Bruxelles-Capitale le 14 mars 2019, en annexe d'un courrier de notification de refus d'enregistrement d'un hébergement touristique.

5. Le 14 mars 2019, le directeur général du service Économie du service public régional Bruxelles Économie et Emploi de la Région de Bruxelles-Capitale constate que la déclaration préalable introduite par la partie requérante n'est pas

conforme et refuse en conséquence l'enregistrement de l'immeuble en tant qu'hébergement touristique.

6. Après avoir sollicité l'obtention d'un permis d'urbanisme tendant à modifier l'affectation de son immeuble, permis qui lui est refusé, la partie requérante transmet à nouveau à la partie adverse un formulaire de demande d'attestation de conformité urbanistique pour le même immeuble en date du 19 août 2019.

7. Le 1^{er} octobre 2019, l'échevin de l'Urbanisme de la partie adverse adopte une nouvelle décision refusant l'attestation de conformité urbanistique. Il s'agit du second acte attaqué, qui est motivé comme suit :

« Les activités prévues n'étant pas conformes (totalement ou partiellement) à la destination urbanistique des lieux, nous ne sommes pas en mesure de vous délivrer l'attestation de conformité urbanistique. Nous vous invitons donc à introduire une demande [de] permis d'urbanisme afin de mettre les lieux en conformité. Une attestation de conformité pourra vous être délivrée une fois le permis obtenu.

De plus, la suppression des logements en appart-hôtel est contraire à la prescription 0.12 du PRAS; le bien se situant en zone d'habitation, la suppression de logements (10 logements reconvertis en unité d'appart-hôtel sur les 12 logements de droit) ne peut être autorisée.

Nous vous demandons de remettre la situation en pristin état dans les délais les plus brefs et de remettre les logements sur le marché locatif normal.

Enfin, il semble également que la cour du rez-de-chaussée ait été couverte et soit utilisée comme terrasse sans permis d'urbanisme. La régularisation de cette cour nécessitera l'obtention d'un permis d'urbanisme *via* une demande introduite avec le concours d'un architecte inscrit à l'ordre ».

Cette décision est notifiée à la partie requérante par un courrier du même jour.

IV. Connexité

Les deux requêtes en annulation ont été introduites par la même partie requérante, contre des décisions de même nature, adoptées par la même partie adverse, et relatives au même immeuble. De plus, les moyens et exceptions soulevés sont quasiment identiques dans les deux causes.

Il y a dès lors lieu, dans le cadre d'une bonne administration de la justice, de joindre les deux causes en raison de leur connexité.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

Dans ses mémoires en réponse, qui sont presque intégralement identiques, la partie adverse soulève quatre exceptions d'irrecevabilité.

Premièrement, elle affirme que les deux recours sont irrecevables *ratione personae*, en tant qu'ils ont été introduits par la partie requérante, qui n'est pas propriétaire mais seulement exploitante de l'immeuble.

Deuxièmement, elle estime que les recours sont irrecevables *ratione materiae*, les actes attaqués n'étant pas, selon elle, des actes administratifs susceptibles de recours, s'agissant de simples renseignements urbanistiques. Citant deux arrêts du Conseil d'État en ce sens, elle ajoute qu'en l'espèce, il s'agit non seulement d'une simple attestation, mais que les mêmes informations ont été délivrées deux ans auparavant et quelques mois plus tôt, de sorte qu'il ne s'agit pas d'une « surprise », et ce d'autant plus que ces mêmes informations ont poussé la partie requérante à introduire un permis d'urbanisme de régularisation de son bien, depuis lors refusé par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, ce refus confirmant, selon elle, que le bien n'est, à ce stade, pas conforme d'un point de vue urbanistique.

Troisièmement, elle soulève un déclinatoire de compétence. Selon elle, les recours auraient dû être mus devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, dans la mesure où sa compétence était liée dans le cas d'espèce et parce que la partie requérante semble considérer qu'elle dispose d'un droit subjectif à l'obtention d'une attestation de conformité urbanistique positive.

Quatrièmement, elle soulève une exception tirée du défaut d'intérêt à agir de la partie requérante. De son point de vue, elle ne pouvait fournir d'autres informations que celles qu'elle a délivrées, au motif qu'une demande de permis d'urbanisme a été instruite parallèlement, et a abouti à un refus de régularisation de l'immeuble.

En réplique, la partie requérante répond aux trois premières exceptions.

Quant à la première exception, elle affirme avoir manifestement un intérêt au recours en tant qu'exploitante de l'immeuble.

Quant à la deuxième exception, elle estime que les actes attaqués ne sont pas de « simples attestations », dès lors que la partie adverse doit étudier en profondeur l'activité de l'exploitant avant de les délivrer. Cela ressort notamment, selon elle, de 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. Quant au fait que les actes attaqués auraient été délivrés deux ans auparavant, elle indique qu'elle a modifié son exploitation avant de solliciter une nouvelle attestation de conformité urbanistique.

Quant à la troisième exception, elle conteste qu'elle revendique la confirmation d'un droit subjectif. Elle souligne qu'elle critique, notamment, la motivation des actes attaqués, entre autres parce que celle-ci renferme, selon elle, l'affirmation selon laquelle la situation urbanistique du bien ne serait pas régularisable et contient ainsi une erreur de droit. De même, elle ne prétend pas que la partie adverse exercerait une compétence liée lors de l'octroi d'une attestation de conformité urbanistique.

Elle n'aborde pas la quatrième exception.

Dans ses derniers mémoires, elle fait valoir que la simple présence d'un bien sur un site Internet comme *Booking.com* n'est pas de nature à modifier sa destination urbanistique et que les locations qu'elle réalise au sein de son immeuble ne s'apparentent pas à un régime de location au sein d'un établissement hôtelier, dès lors qu'elle ne fournit aucun service pendant la durée de cette location, mais que le bien loué doit être qualifié de « logement meublé, utilisé le cas échéant en tant que résidence non-principale ».

Elle indique, enfin, qu'elle a contesté la conformité de l'ordonnance du 8 mai 2014 et de son arrêté d'exécution au droit européen de sorte que l'analyse d'une exception d'irrecevabilité 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 ses derniers mémoires 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.

V.2. Appréciation quant à la recevabilité ratione materiae

Le régime applicable aux hébergements touristiques, en Région de Bruxelles-Capitale, est fixé par l'ordonnance du 8 mai 2014 ainsi que par l'arrêté du 24 mars 2016.

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 spécifiques aux établissements d'hébergement applicables au bâtiment ou à la partie de bâtiment concernée. L'attestation de sécurité d'incendie est délivrée par le bourgmestre de la commune où l'hébergement touristique se situe sur avis du Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale et délivré par Bruxelles - Prévention & Sécurité ou par le gouvernement en cas de recours. Pour les établissements d'hébergement touristique visés à l'article 3, 6° et 7°, et dans les conditions déterminées par le gouvernement, l'attestation de contrôle simplifié qui témoigne que l'hébergement satisfait aux normes de sécurité concernant l'installation électrique, le chauffage et le gaz peut se substituer à l'attestation de sécurité d'incendie. L'attestation de contrôle simplifié est délivrée par le bourgmestre de la commune où l'hébergement touristique se situe sur la base de certificats de conformité délivrés par un organisme agréé ou par le gouvernement en cas de recours. Le gouvernement détermine le modèle, les modalités d'octroi et la durée de validité de l'attestation et de l'attestation de contrôle simplifié, ainsi que la possibilité de recours contre une décision de refus ou de retrait d'une attestation de sécurité d'incendie ou contre l'absence d'une pareille décision.

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

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

« Art. 8. § 1^{er}. Dans les quinze jours de la réception de la déclaration, le directeur chef de service Économie confirme au déclarant la réception de son dossier. Cette confirmation est envoyée par courrier recommandé à la poste ou par courrier électronique, en fonction de la manière dont la déclaration a été introduite. Si le dossier n'est pas complet, le directeur chef de service Économie précise que la déclaration est temporairement irrecevable et joint à son courrier la notification des pièces et données manquantes.

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

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

1° ladite réception, avec mention de la date;

2° le caractère complet du dossier.

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

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, à l'encontre du refus d'une attestation de conformité urbanistique et aucune voie de recours n'est d'ailleurs mentionnée dans les lettres par lesquelles la partie adverse a notifié ses 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 les recours dirigés contre les actes attaqués ont pour objet véritable la reconnaissance d'un droit subjectif et échappent ainsi à la compétence du Conseil d'État.

Les deux requêtes sont, par conséquent, irrecevables.

VI. Indemnité de procédure

Dans chacun de ses mémoires en réponse, 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}.

Les affaires portant les numéros de rôle A. 228.915/XV-4196 et A. 230.569/XV-4407 sont jointes.

Article 2.

Les deux requêtes sont rejetées.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros et les deux contributions de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 17 mars 2022, par :

Pascale Vandernacht,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht