

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

n° 253.259 du 17 mars 2022

A. 231.135/XV-4476

En cause : **la société anonyme SMARTFLATS**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe SIMONART
et Ilan WALRAVENS, avocats,
rue Jacques Jordaens, 9
1050 Bruxelles,

contre :

la commune d'Etterbeek, représentée
par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
boulevard Reyers, 110
1030 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Région de Bruxelles-Capitale, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Fabian 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 8 juin 2020, la société anonyme Smartflats demande l'annulation de « la décision datée du 10 décembre 2019 du Département Urbanisme de la commune d'Etterbeek déclarant non conforme, d'un point de vue urbanistique, l'utilisation des appartements, situés rue du Cornet, 42 à 1040 Etterbeek, comme hébergements touristiques ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 30 septembre 2020, la Région de Bruxelles-Capitale demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

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

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention 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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 janvier 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 mars 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 Thomas Hames, *loco* M^{es} Philippe Simonart et Ilan Walravens, avocat, comparissant pour la partie requérante, M^e Jacques Sambon, avocat, comparissant pour la partie adverse, et M^e Maxime Chomé, *loco* M^{es} Fabian Hans, Rémi Quintin et Benoît Cambier, avocat, comparissant pour la partie intervenante, ont été entendus 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 anonyme, exploitante de quatre appartements dans un immeuble sis 42, rue du Cornet à Etterbeek (ci-après, « l'immeuble »). Cet 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 ladite 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 son immeuble 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 29 octobre 2019, la partie requérante sollicite auprès de la partie adverse une attestation de conformité urbanistique pour son immeuble et, le 29 novembre suivant, lui adresse le formulaire *ad hoc*.

4. Par un courriel du 10 décembre 2019, le service Urbanisme et Aménagement du Territoire de la partie adverse précise à la partie requérante ce qui suit :

« Nous accusons bonne réception de votre demande d'attestation de conformité urbanistique et d'attestation de contrôle simplifié relative au 42 rue du Cornet, néanmoins **nous ne pouvons pas déclarer** l'utilisation de ces appartements comme hébergement touristique, telle que vous l'envisagez, **conforme** d'un point de vue urbanistique. Ce qui était déjà le cas pour la demande précédente.

Pour information, voici les affectations possibles pour l'ensemble des hébergements touristiques en application des définitions du PRAS et telles que reprises au dos du formulaire de demande de permis d'urbanisme :

Logement

Ensemble de locaux ayant été conçus pour l'habitation ou la résidence d'une ou plusieurs personnes, pour autant qu'une autre affectation n'ait pas été légalement

implantée, en ce compris les maisons de repos et les lieux d'hébergement agréés ou subventionnés, et à l'exclusion des établissements hôteliers.

Établissement hôtelier

Établissement d'accueil de personnes pouvant offrir des prestations de services à la clientèle, tel qu'hôtel, auberge, auberge de jeunesse, motel, pension, appart-hôtel, flat-hôtel, ...

De plus, la circulaire explicative relative aux missions de la Commune et du Bourgmestre dans le cadre de l'exécution de l'ordonnance du 8 mai 2014, relative à l'hébergement touristique, datée du 10 mai 2016 et émanant du Ministre-président, précise ceci dans le chapitre consacré aux attestations de conformité en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme à délivrer par les communes :

D'un point de vue urbanistique, le critère principal distinguant l'établissement hôtelier du logement est le fait que la fonction de résidence/d'habitat cède le pas à la notion d'hébergement d'une clientèle de passage. Le glossaire du PRAS définit l'établissement hôtelier comme étant un "établissement d'accueil de personnes pouvant offrir des prestations de services à la clientèle, tel qu'hôtel, auberge de jeunesse, motel, pension, appart-hôtel, flat-hôtel, ...".

Cette notion est à interpréter de manière large et vise toute forme d'établissement destiné à héberger une population de passage, ce qui la distingue de la notion de logement.

À cet égard, il convient de vérifier *in concreto* si l'activité d'hébergement touristique exercée dans l'immeuble requiert - ou non - que l'immeuble soit affecté en "établissement hôtelier" au sens du PRAS.

Cette vérification doit se faire au cas par cas :

- Si le bien dans lequel l'établissement d'hébergement touristique se situe conserve une fonction principale de logement résidentiel, il ne doit pas être affecté en établissement hôtelier. Il en va ainsi, par exemple, du logement mis en location touristique de manière occasionnelle ou du logement au sein duquel l'exploitant réside de manière habituelle, tout en exploitant une partie de ce logement comme hébergement touristique;
- *A contrario*, lorsque le bien est entièrement consacré à l'hébergement touristique, de sorte que plus aucun habitant n'y vive de manière habituelle, l'activité d'hébergement touristique ne constitue plus l'accessoire d'un logement et le bien doit être considéré comme un établissement hôtelier au sens du PRAS".

L'exploitation des 4 appartements telle que vous l'envisagez entre donc clairement dans l'affectation "établissement hôtelier" du PRAS. Ils sont repris chez nous comme étant du logement.

Ce changement d'affectation est soumis à l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme.

Néanmoins en application de la prescription 0.12 du PRAS, la suppression de logement n'est autorisée qu'à certaines conditions qui ne semblent pas remplies dans ce cas-ci. [...]

[...] ».

Il s'agit de la « décision datée du 10 décembre 2019 du département Urbanisme de la commune d'Etterbeek déclarant non conforme, d'un point de vue urbanistique, l'utilisation des appartements, située rue du cornet, 42 à [...]

Etterbeek, comme hébergements touristiques » que la partie requérante identifie, dans sa requête, comme étant l'acte attaqué dans le cadre du présent recours.

5. Le 20 décembre 2019, l'échevin de l'Urbanisme de la partie adverse adopte une décision refusant l'attestation de conformité urbanistique qui est motivée comme suit :

« L'exercice de l'activité de l'hébergement touristique au sein de l'immeuble sis rue du Cornet 42 à 1040 Etterbeek, n'est pas conforme à l'affectation légale de l'immeuble : le bien comporte, en situation de droit, 4 logements, alors que l'usage proposé entre dans l'affectation "établissement hôtelier" comme expliqué dans notre courriel du 10 décembre 2019 ».

Cette décision est notifiée à la partie requérante par un courrier du même jour. Il s'agit de l'acte qui doit être considéré, en l'espèce, comme étant celui qui est attaqué.

IV. Intervention

La requête en intervention introduite par la Région de Bruxelles-Capitale n'ayant été accueillie que provisoirement par l'ordonnance du 15 octobre 2020, il y a lieu de l'accueillir définitivement par le présent arrêt. L'intérêt de la région réside dans la circonstance que l'acte attaqué est intervenu dans le cadre d'une réglementation qu'elle a adoptée et qui est remise en cause par la présente requête notamment quant à sa conformité par rapport au droit européen.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse commence par rappeler le régime juridique applicable en la cause, avant de soulever trois exceptions d'irrecevabilité.

Elle estime, tout d'abord, que le recours est irrecevable *ratione materiae*. Selon elle, ni le courriel du service Urbanisme et Aménagement du Territoire du 10 décembre 2019, ni l'attestation de non-conformité du 20 décembre 2019 ne constituent des actes susceptibles de recours au Conseil d'État, s'agissant de documents informatifs, dans lesquels elle se limite à préciser la situation de droit de l'immeuble, sans exercer aucun pouvoir d'appréciation autonome dans la détermination de la situation urbanistique du bien. Elle considère que l'attestation de non-conformité est comparable au certificat d'urbanisme n° 1 en Région wallonne et aux renseignements urbanistiques visés à l'article 275 du Code bruxellois de

l'aménagement du territoire (CoBAT), qui sont des informations urbanistiques et non des décisions urbanistiques. Elle affirme que la décision du directeur-chef de service Économie de la Région de Bruxelles-Capitale, qui modifie l'ordonnancement juridique est, quant à elle, bien un acte administratif susceptible de recours, et que dans ce cadre, le contenu de l'attestation de conformité ou de non-conformité peut constituer un motif de cette décision. Elle expose que si la partie requérante conteste ce motif, elle peut alors introduire le recours administratif prévu par l'ordonnance du 8 mai 2014, puis le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État contre la décision rendue sur recours. Il n'existe, en revanche, pas, selon elle, de recours administratif ni de recours pour excès de pouvoir contre le contenu de l'attestation de non-conformité.

Elle explique, ensuite, que la partie requérante se prévaut d'un intérêt illicite. Elle souligne que celle-ci ne dispose pas de l'enregistrement requis par l'ordonnance du 8 mai 2014, ni d'un permis d'urbanisme tel que requis par l'article 98, § 1^{er}, 5°, a), du CoBAT pour opérer un changement de destination de la fonction résidentielle en affectation hôtelière de l'immeuble. Elle en déduit que l'exploitation de l'immeuble est doublement illicite.

Enfin, elle soutient que la partie requérante ne dispose pas d'un intérêt concret à l'annulation de l'acte attaqué. Elle estime, en effet, que l'article 5, 2°, b), de l'ordonnance du 8 mai 2014 établit un lien entre les polices de l'aménagement du territoire et du tourisme, de sorte qu'« [u]ne affectation planologique non capable pour l'implantation d'hébergement touristiques ne permet donc pas d'obtenir un enregistrement d'hébergement touristique ». Elle rappelle qu'il n'est pas contesté que l'immeuble litigieux comprenait, à l'origine, quatre logements, qu'un changement de la fonction résidentielle vers la fonction hôtelière nécessite un permis d'urbanisme, que l'absence de ce permis constitue une infraction urbanistique, et qu'aucun permis d'urbanisme n'a été délivré *in casu*. Elle indique, en revanche, que la partie requérante soutient que tout hébergement touristique ne constitue pas nécessairement une affectation hôtelière au sens du plan régional d'affectation du sol (PRAS), ce qu'elle affirme ne pas contester. Elle cite, ensuite, des extraits de la « circulaire explicative relative aux missions de la Commune et du Bourgmestre dans le cadre de l'exécution de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique » du 10 mai 2016, et conclut qu'il n'est pas contesté que les hébergements touristiques litigieux sont donnés en location de manière permanente à des tiers, de sorte que l'on ne serait pas dans l'hypothèse d'un hébergement touristique chez l'habitant qui ne modifierait pas l'affectation de l'immeuble. Elle expose encore que l'argument principal de la partie requérante est qu'il faudrait en déduire que le PRAS précise explicitement qu'un immeuble ne constitue un

établissement hôtelier qu'à la condition que des services spécifiques de type hôtelier soient fournis aux clients, ce qui suppose des prestations qui dépassent largement la simple mise à disposition de logements meublés et nettoyés. Elle affirme que ce raisonnement est erroné en droit et en fait. En droit, il est, en effet, selon elle, inexact d'affirmer qu'un immeuble ne constitue un établissement hôtelier qu'à la condition que des services hôteliers autres que la mise à disposition d'un logement soient fournis. Elle rappelle la notion d'établissement hôtelier, indiquant que celle-ci est très large, et estime que la prestation de services inhérente à l'établissement hôtelier est l'hébergement temporaire de personnes, ainsi que le préambule de l'arrêté adoptant le PRAS l'illustrerait. Elle considère, par ailleurs, que la fourniture d'autres services est possible mais pas nécessaire, et que la notion d'établissement hôtelier concerne aussi les motels, apparts-hôtels et flats-hôtels, ce qui confirmerait également son propos. Elle fait, en outre, valoir que la jurisprudence du Conseil d'État va dans le même sens. Elle ajoute qu'au regard de la définition donnée par l'article 3 de l'ordonnance du 8 mai 2014, la fourniture d'un seul service peut suffire pour qu'il soit question de services hôteliers. Elle relève encore que le site internet de la partie requérante qualifie les hébergements touristiques visés d'« apparts-hôtels ». Selon elle, si la définition d'appart-hôtels n'est pas exactement respectée, des services hôteliers sont néanmoins bien fournis, ainsi qu'en témoignerait le site internet de la partie requérante, de sorte que ces hébergements touristiques constitueraient bien des établissements hôteliers au sens du PRAS.

En réplique, la partie requérante cite un extrait du rapport déposé dans l'affaire enrôlée sous le n° A. 226.049/XV-3847, sur lequel elle s'appuie pour confirmer sa thèse selon laquelle l'acte attaqué est un acte susceptible de recours devant le Conseil d'État. Elle rejette, ensuite, les arguments de la partie adverse quant à l'irrecevabilité de son recours, au motif qu'ils ont trait à la délivrance de l'attestation de conformité urbanistique prévue par l'ordonnance du 8 mai 2014 dont elle conteste la conformité au droit européen. Elle estime que l'attestation de conformité urbanistique aurait, en toute hypothèse, dû être délivrée dès lors qu'elle ne fournit pas de services dans l'exploitation litigieuse. Elle s'appuie, à cet égard, sur un autre extrait du rapport précité, qui confirmerait la nécessité de prendre en compte la fourniture de services pour l'évaluation de l'affectation urbanistique en tant qu'établissement hôtelier.

Dans son mémoire en intervention, la partie intervenante est d'avis, pour sa part, que l'acte attaqué est bien un acte susceptible de recours au Conseil d'État.

Elle rappelle le régime de l'hébergement touristique et de l'attestation de conformité urbanistique, et indique qu'il faut d'abord obtenir une telle attestation

avant d'introduire une déclaration préalable en vue de l'enregistrement d'un hébergement touristique. Elle cite les articles 4 de l'ordonnance du 8 mai 2014 et 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 24 mars 2016 à l'appui de son affirmation, ainsi que les travaux parlementaires. Elle relève aussi, en ce sens, la possibilité de bénéficier d'un régime transitoire. Elle indique, ensuite, que la décision de la commune quant à l'attestation de conformité urbanistique la lie dans la procédure d'enregistrement. Elle ajoute qu'elle ne pourrait faire abstraction de l'attestation de conformité urbanistique, qui est définitive, car elle n'a pas la compétence pour l'outrepasser. Elle rappelle qu'en Belgique, tous les pouvoirs sont d'attribution, que le législateur a confié aux communes la compétence d'accorder l'attestation de conformité urbanistique, et que cette délimitation des compétences est confirmée par les travaux préparatoires de l'ordonnance du 8 mai 2014 qui, selon elle, confirment que le fonctionnaire désigné par le gouvernement ne peut que constater la présence ou l'absence d'une attestation de conformité urbanistique au dossier. Elle s'oppose donc à la thèse selon laquelle elle pourrait examiner et réformer l'acte attaqué, soulignant l'impossibilité de se prononcer sur la conformité urbanistique d'un bien alors que c'est la commune qui dispose du dossier d'urbanisme complet relatif à ce bien. Elle ajoute encore que si elle était amenée à réformer la décision de la partie adverse, elle délivrerait un enregistrement alors même que, selon la partie adverse, l'établissement en question serait en infraction urbanistique, aboutissant à des cas où l'exploitation d'un bien serait autorisée par elle alors que la partie adverse en poursuivrait la cessation. Elle considère, en outre, que le prescrit de l'article 9, § 1^{er}, de l'arrêté du 24 mars 2016 confirme son propos. Selon elle, celui-ci ne confie au directeur-chef de service Économie que le pouvoir de contrôler la présence et la validité des pièces versées au dossier de déclaration préalable en vue de l'enregistrement d'un bien en qualité d'hébergement touristique. Un tel pouvoir ne pourrait, selon elle, que lui permettre de s'assurer que les documents fournis par l'exploitant correspondent à la réalité, qu'ils concernent l'hébergement touristique en question ou que les attestations ne sont pas assorties de mentions, restrictions ou conditions qui ne permettraient pas d'établir que l'hébergement est conforme sur le plan urbanistique. Elle estime également que l'article 19 de l'ordonnance du 8 mai 2014 prévoit qu'elle peut refuser l'enregistrement lorsqu'il s'avère que les conditions de l'ordonnance ne sont pas remplies, ce qui ne signifie pas, selon elle, qu'elle a le pouvoir de réformer le contenu du dossier. Elle affirme que l'avis donné par la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet d'ordonnance ayant débouché sur l'ordonnance du 8 mai 2014 va dans le même sens. Elle insiste sur la circonstance que la décision de la partie adverse de délivrer une attestation de conformité urbanistique est créatrice de droit et fait référence par analogie à un arrêt du Conseil d'État en matière de fonction publique, tandis que la décision de la partie adverse de délivrer une attestation de non-conformité fait directement grief à la

partie requérante, dès lors que cette dernière se trouve ainsi privée de toute possibilité de pouvoir encore être enregistrée et exploiter légalement son hébergement touristique. Elle observe également que l'acte attaqué ne s'inscrit pas dans une opération complexe dont la décision de refus d'enregistrement serait le dernier acte, dès lors que l'acte attaqué résulte d'une procédure administrative indépendante et distincte de la décision de refus d'enregistrement, le seul lien entre ces décisions étant qu'elles sont successives. Elle indique que le fait que deux actes soient successifs n'implique pas qu'ils sont indissociables et qu'ils s'inscrivent dans une opération complexe. Elle souligne, en outre, que le fait que l'acte attaqué émane d'une autre autorité que celle qui adopte la décision de refus d'enregistrement, est déterminant. Elle affirme, ensuite, que l'acte attaqué n'est pas un simple renseignement, et ne peut pas être rapproché des renseignements urbanistiques visés à l'article 275 du CoBAT. Au contraire, selon elle, l'acte attaqué se rapproche plutôt du certificat d'urbanisme n° 2. Elle rappelle le prescrit de cet article et en déduit qu'au titre de renseignement urbanistique, la partie adverse ne délivre que des informations de droit au regard du dossier dont elle dispose. Les travaux parlementaires de la disposition, dont elle cite un large extrait, seraient sans ambiguïté sur ce point. Or, selon elle, l'attestation de conformité urbanistique ne correspond pas à des renseignements urbanistiques, car elle implique un examen de la partie adverse, qui doit apprécier si la situation de fait est conforme à la situation de droit. De plus, elle rappelle que les renseignements urbanistiques ne lient aucune autorité, ce qui n'est pas le cas de l'attestation de conformité urbanistique. Elle estime qu'un rapprochement peut, en revanche, être fait entre l'attestation de conformité (ou de non-conformité) urbanistique et le certificat d'urbanisme n° 2 tel que visé à l'article 150bis, § 2, du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP), en ce que, premièrement, il implique un examen de la part de la commune qui ne se contente pas de donner une information dont elle dispose et que, deuxièmement, le certificat d'urbanisme n° 2 lie la commune qui le délivre, celle-ci ne pouvant revenir sur son appréciation pendant deux ans. Elle considère, dès lors, que, tout comme le certificat, l'acte attaqué est susceptible de recours.

Elle estime, ensuite, que la partie requérante se prévaut d'un intérêt illégitime, dans la mesure où l'immeuble doit être considéré comme un établissement hôtelier au sens du PRAS, de sorte que la partie requérante se trouve en situation d'infraction urbanistique et ne pourra jamais prétendre à l'obtention d'une attestation de conformité urbanistique. À cet égard, elle revient tout d'abord sur la position de l'auditeur invoquée par la partie requérante, en estimant, au contraire de cette dernière, que le rapport de l'auditeur ne permet pas de considérer que la fourniture de services serait le seul critère à prendre en compte pour identifier

un établissement hôtelier, mais qu'il est, en revanche, estimé que le critère de la clientèle de passage fondé sur une durée de séjour serait également insuffisant pour justifier cette qualification sur la base de la seule application du PRAS. Elle relève aussi que, même à suivre l'interprétation de la partie requérante, la position de l'auditeur confirme que dans la situation d'espèce, il y a bien fourniture de services. Elle constate en effet que le dossier de déclaration préalable de la partie requérante fait mention de la fourniture de services tels que le nettoyage, la fourniture de linges de maison, *etc.* Ces services correspondent, selon elle, à des services retenus par l'auditeur dans sa définition de services hôteliers, de sorte que l'affectation en établissement hôtelier doit être retenue. Enfin, elle constate que la partie requérante ne conteste pas l'absence totale de résidence dans l'immeuble, de sorte que l'affectation en logement doit être exclue, et l'affectation en établissement hôtelier retenue, selon la position de l'auditeur. Enfin, elle reprend, à titre subsidiaire, les développements de son dernier mémoire dans l'affaire enrôlée sous le n° A. 226.049/XV-3847, critiquant la position de l'auditeur quant à l'interprétation de la notion d'établissement hôtelier au sens du PRAS. Elle commence par faire référence à la définition de cette notion. Selon elle, l'auditeur ferait abstraction des termes « accueil de personnes », et se concentrerait uniquement sur la fourniture de services. Or, de son point de vue, cette notion d'accueil de personne est centrale à la définition d'établissement hôtelier et fait partie intégrante du PRAS, ainsi que le démontreraient les documents adoptés dès son élaboration. Elle fait ainsi référence aux considérants et aux cahiers du PRAS, qui démontreraient bien que c'est l'accueil d'une clientèle de passage qui constitue le critère déterminant pour une affectation d'établissement hôtelier. Elle relève encore les déclarations du secrétaire d'État à l'Urbanisme en commission du parlement bruxellois. Elle revient sur les arrêts que l'auditeur invoque dans son rapport. Quant à l'arrêt n° 236.254 du 25 octobre 2016 d'abord, elle estime que l'interprétation qui en est faite, est superflue, dans la mesure où le Conseil d'État juge qu'il faut s'en tenir au sens usuel des mots, soit au fait que l'établissement hôtelier renvoie à l'accueil de personnes. Elle affirme également que la notion de service n'est pas examinée dans cet arrêt pour déterminer si l'hôtel satisfait à la notion d'établissement hôtelier mais seulement pour retenir le principe selon lequel un restaurant doit, dans certains cas, être rattaché à l'affectation principale en établissement hôtelier. Quant aux arrêts n°^{os} 237.004 du 11 janvier 2017 et 241.661 du 29 mai 2018, elle ne voit pas en quoi le premier arrêt indiquerait que la fourniture de services est le seul critère à prendre en compte pour pouvoir qualifier un établissement hôtelier. Elle estime qu'au contraire, c'est l'accueil de personnes qui est l'élément déterminant. Le second arrêt confirmerait tout autant son interprétation. De plus, elle considère que le choix des termes « pouvant offrir des services » dans la définition du PRAS est révélateur du fait que la notion de services n'est pas un critère déterminant pour pouvoir qualifier un établissement hôtelier et

que la fourniture de services est facultative. Enfin, elle estime que l'auditeur semble faire abstraction du fait que les définitions de logement et d'établissement hôtelier s'excluent mutuellement, la première se référant à l'habitation et la résidence, impliquant une certaine permanence, et la seconde à l'accueil de personnes, temporaire.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante se réfère à ses écrits de procédure antérieurs.

V.2. Appréciation de 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 portant exécution de cette ordonnance.

En vertu de l'article 4 de l'ordonnance du 8 mai 2014 :

« Toute exploitation d'un hébergement touristique est soumise à déclaration préalable et à enregistrement dans le cadre de l'une des catégories définies à l'article 3, 4° à 9°, ou dans le cadre d'une catégorie complémentaire ou d'une sous-catégorie arrêtée par le gouvernement, ainsi qu'au respect des conditions fixées par ou en vertu de la présente ordonnance ».

Un hébergement touristique est, selon l'article 3, 2°, de cette ordonnance :

« Tout logement proposé pour une ou plusieurs nuits, à titre onéreux, de manière régulière ou occasionnelle, à des touristes ».

L'article 14 de la même ordonnance indique ce qui suit :

« La déclaration préalable visée à l'article 4 est effectuée auprès du fonctionnaire désigné par le gouvernement, conformément aux conditions et procédures déterminées par la présente ordonnance et ses arrêtés d'exécution ».

L'article 16, §§ 1^{er} et 2, de la même ordonnance prévoit ce qui suit :

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

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

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

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

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

Les articles 6 et 7 de l'arrêté 24 mars 2016 portent ce qui suit :

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

[...]

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

[...]

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

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

[...] ».

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

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

2° conditions liées à l'hébergement touristique :

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

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

Le gouvernement détermine le modèle, les modalités d'octroi et la durée de validité de l'attestation et de l'attestation de contrôle simplifié, ainsi que la

possibilité de recours contre une décision de refus ou de retrait d'une attestation de sécurité d'incendie ou contre l'absence d'une pareille décision.

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

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

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

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

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

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

1° ladite réception, avec mention de la date;

2° le caractère complet du dossier.

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

Si la partie requérante critique, dans certains moyens de sa requête, la validité du régime juridique mis en place par la Région de Bruxelles-Capitale au regard du droit européen, le simple renvoi à ces moyens critiquant l'économie générale du système d'autorisation ne suffit pas à démontrer en quoi la directive « services » interdirait aux États de prévoir l'organisation de recours préalables assortis de délais et de conditions de recevabilité dans le cadre de procédures administratives et juridictionnelles internes, au regard notamment des principes d'autonomie procédurale, d'équivalence et d'effectivité.

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

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

L'attestation de conformité urbanistique prévue par l'article 5, 2°, b), de l'ordonnance du 18 mai 2014 a pour seule fonction de certifier que l'hébergement touristique est établi dans le respect de la réglementation relative à l'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques en vigueur. Cette attestation repose entièrement sur une opération de constatation factuelle et de qualification juridique et diffère, en cela, d'un certificat d'urbanisme qui implique un pouvoir discrétionnaire dans le cadre d'une appréciation en opportunité au regard, notamment, du bon aménagement des lieux.

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

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

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

La requête est ainsi irrecevable.

VI. Indemnité de procédure

Dans son mémoire 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}.

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

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

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

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

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

Pascale Vandernacht,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht