

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.892 du 26 octobre 2022

A. 223.881/XV-3579

- En cause :
1. **la société anonyme EURHOSTEL** (en faillite),
ayant pour curateur
M^e Jérôme HENRI, avocat,
avenue Roger Vandendriessche 18, bte 7
1150 Bruxelles,
 2. **la société anonyme SAKE**,
ayant élu domicile chez
M^e Jehan DE LANNOY, avocat,
place Jean Jacobs, 5
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Rémi QUINTIN et Benoît CAMBIER, avocats,
avenue Winston Churchill, 253 bte 40
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 24 novembre 2017 les sociétés anonymes (SA) Eurhostel et Sake demandent l'annulation « des trois décisions prises le 22 septembre 2017 sur le recours unique introduit le 24 juillet 2017 à l'encontre des trois décisions prises les 6, 7 et 1^{er} juillet 2017 leur infligeant des amendes administratives ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Marie Lambert de Rouvroit, auditeur adjoint 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 12 juillet 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 septembre 2022.

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

M^e Laurent Groutars, *loco* M^e Jehan de Lannoy, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^{es} Antoine Herinckx et Fabien Hans, *loco* M^{es} Rémi Quintin et Benoît Cambier, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Marie Lambert de Rouvroit, auditeur adjoint, a été entendue en son avis.

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. Aperçu du cadre légal et réglementaire

L'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique soumet toute exploitation d'un hébergement touristique sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale à une déclaration préalable et à un enregistrement. L'article 23 de cette ordonnance prévoit l'imposition d'une amende administrative « à l'exploitant d'un hébergement touristique qui n'a pas régulièrement procédé à une déclaration préalable conformément aux dispositions des articles 14 à 16 ».

L'ordonnance précitée est entrée en vigueur le 24 avril 2016, soit dix jours après la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016 portant exécution de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique. Cet arrêté prévoit également, dans ses articles 49 à 51, des mesures transitoires applicables aux hébergements touristiques en cours d'exploitation lors de l'entrée en vigueur de l'ordonnance et du régime de déclaration préalable et d'enregistrement qu'elle met en place. Pour

certain établissements, visés à l'article 49 de cet arrêté, le délai de déclaration est de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance précitée, tandis que pour les autres, l'article 50 dispose comme suit :

« § 1^{er}. Les établissements d'hébergement touristique non visés à l'article 49, § 1^{er}, qui sont en activité avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance et dont la preuve de leur exploitation est établie conformément au paragraphe 2 peuvent, après transmission des documents visés au paragraphe 2 au directeur chef de service Économie, poursuivre leur exploitation jusqu'à ce qu'il soit statué définitivement sur leur déclaration par les autorités publiques.

Ces établissements disposent d'un délai de douze mois pour introduire une déclaration conformément aux articles 4 et 16 de l'ordonnance en vue de leur enregistrement.

§ 2. Dans les nonante jours de l'entrée en vigueur de l'ordonnance, l'exploitant apporte la preuve de l'exploitation de son hébergement au directeur chef de service Économie par toute voie de droit.

Cette preuve est accompagnée :

1° d'un extrait de casier judiciaire destiné à une administration publique délivré depuis moins de 3 mois au nom de l'exploitant ou, le cas échéant, au nom de la personne chargée de la gestion journalière de l'établissement ;

2° de la preuve que les revenus de l'exploitation de son hébergement ont été déclarés en tant que revenus professionnels ou, le cas échéant, en tant que revenus mobiliers et immobiliers ;

3° de l'attestation de sécurité, délivrée en application de l'article 2 du décret du 9 novembre 1990 relatif aux conditions d'exploitation des établissements d'hébergement et établissements hôteliers ou des attestations de conformité délivrées par un organisme agréé concernant :

- l'installation électrique ;
- l'installation de chauffage ;
- l'installation de gaz, en ce compris les appareils raccordés à celle-ci.

La date de délivrance de ces attestations de conformité ne peut être antérieure de plus de deux ans à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance. Aucune transformation visée à l'article 33, § 2, ne peut avoir été effectuée depuis la délivrance de ces attestations.

§ 3. Dans les quinze jours de la réception des documents, le directeur chef de service Économie transmet à l'exploitant un accusé de réception.

Dans les trente jours de l'envoi de l'accusé de réception visé à l'alinéa premier, le directeur chef de service Économie confirme que l'exploitant peut bénéficier des mesures transitoires visées au paragraphe premier ».

IV. Faits

1. Lors de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 8 mai 2014 précitée, la première partie requérante exploite des hébergements touristiques situés d'une part, avenue Huart Hamoir, 56, à 1030 Schaerbeek, et d'autre part, aux 2^{ème} et 3^{ème} étages de l'immeuble sis rue du Lombard, 47, à 1000 Bruxelles. La seconde partie requérante exploite un hébergement touristique situé au 4^{ème} étage de l'immeuble sis à 1000 Bruxelles, rue du Lombard, 47.

2. Le 20 juillet 2016, les deux parties requérantes introduisent des dossiers de demande de mesures transitoires, en vue de bénéficier du délai de douze mois prévu par l'article 50 de l'arrêté du 24 mars 2016, précité, pour introduire leur déclaration préalable en vue d'enregistrer leurs hébergements touristiques.

3. Le 12 septembre 2016, les services de la partie adverse indiquent aux parties requérantes que certaines attestations de conformité sont manquantes et leur accordent un délai expirant le 3 octobre 2016 pour les transmettre.

4. Le 8 décembre 2016, n'ayant pas reçu les attestations demandées, les services de la partie adverse informent les parties requérantes qu'elles ne pourront bénéficier du délai prévu par l'article 50 de l'arrêté du 24 mars 2016 précité.

5. Le 13 février 2017, après une visite au siège social des parties requérantes ayant eu lieu le 8 février 2017, trois procès-verbaux sont établis à leur charge par le service de l'inspection économique de la partie adverse pour l'exploitation d'hébergements touristiques sans déclaration préalable et sans numéro d'enregistrement.

Le même jour, les deux parties requérantes introduisent, pour chacun des trois hébergements touristiques concernés, un formulaire de déclaration préalable à l'exploitation d'un hébergement touristique, ainsi qu'un dossier reprenant une partie des pièces demandées.

6. Le 23 février 2017, les services de la partie adverse accusent réception des déclarations préalables, mais rappellent que les dossiers ne sont toujours pas complets.

7. Le 15 mars 2017, les services de la partie adverse adressent des courriers recommandés aux parties requérantes pour les inviter à présenter leurs moyens de défense au sujet des infractions d'absence de déclaration préalable et d'enregistrement de leurs hébergements touristiques.

8. Le 24 mars 2017, les services de la partie adverse accusent réception de nouvelles pièces communiquées par la première requérante les 28 février et 17 mars 2017, et lui indiquent que, malgré l'envoi de ces pièces complémentaires, ses dossiers restent incomplets.

9. Le 28 mars 2017, les deux parties requérantes transmettent un courriel reprenant leurs moyens de défense communs tout en sollicitant qu'aucune amende administrative ne leur soit imposée.

10. Le 6 juillet 2017, une amende de 2.000 euros est infligée à la seconde partie requérante pour l'exploitation sans déclaration préalable et sans enregistrement de l'hébergement touristique situé au 4^{ème} étage de l'immeuble sis rue du Lombard, 47, à 1000 Bruxelles.

11. Le 7 juillet 2017, une amende de 2.500 euros est infligée à la première partie requérante pour l'exploitation sans déclaration préalable et sans enregistrement de l'hébergement touristique situé rue Huart Hamoir, 56, à 1030 Schaerbeek.

12. Le 10 juillet 2017, une amende de 6.000 euros est infligée à la première partie requérante pour l'exploitation sans déclaration préalable et sans enregistrement de l'hébergement touristique situé aux 2^{ème} et 3^{ème} étages de l'immeuble situé rue du Lombard, 47, à 1000 Bruxelles.

13. Le 24 juillet 2017, les deux parties requérantes introduisent des recours auprès du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale contre les trois amendes administratives infligées, en sollicitant d'être entendues par les services de la partie adverse, avec l'assistance de leur avocat.

14. Le 22 septembre 2017, le Ministre-Président de la partie adverse adopte trois décisions distinctes confirmant les amendes administratives infligées.

Il s'agit des trois actes attaqués.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité liée à l'absence de connexité entre les différents objets de la requête. Elle relève à cet égard les distinctions suivantes:

- les décisions attaquées ont été prises dans des actes distincts, à l'issue de procédures distinctes ;
- elles sanctionnent l'exploitation illégale de trois hébergements touristiques distincts ;

- ces hébergements n'appartiennent pas à un seul exploitant et les sanctions sont infligées à deux personnes morales distinctes ;
- l'annulation d'un seul des actes attaqués n'aurait aucun effet sur les autres ;
- les problèmes de sécurité qui affectent ces hébergements sont propres à chacun d'entre eux.

Elle estime que le fait que les motifs des actes attaqués présentent des similitudes et que les trois procédures se soient déroulées de manière parallèle ne suffit pas à établir un lien de connexité à ce point étroit justifiant que les causes soient traitées dans le cadre d'une procédure unique. Selon elle, ces similitudes et ce parallélisme s'expliquent avant tout parce que les parties requérantes ont choisi d'effectuer leurs démarches administratives et de faire valoir leurs arguments de manière conjointe. Elle souligne qu'étant confrontée à cette situation, elle s'est toujours comportée de manière cohérente en traitant les dossiers relatifs à l'exploitation des hébergements touristiques de manière distincte, que ce soit dans le cadre des mesures provisoires, des procédures d'enregistrement des hébergements touristiques ou des procédures d'amende administrative. Elle considère que la circonstance qu'elle a accepté d'examiner les différents recours des parties requérantes bien qu'ils soient formulés dans un écrit unique n'énervé en rien ce constat et ne pourrait s'analyser en une décision de joindre les différentes procédures.

Elle se réfère à la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle lorsqu'il n'y a pas de connexité entre plusieurs actes attaqués, le recours n'est recevable qu'à l'égard du premier de ces actes, la désignation de celui-ci comme seul objet recevable du recours se justifiant par le souci d'éviter l'arbitraire dans le choix de l'acte à l'égard duquel le recours est considéré comme recevable. Elle constate, toutefois, que les parties requérantes elles-mêmes n'individualisent pas les trois décisions attaquées et elle en déduit qu'il est, par conséquent, impossible de déterminer la priorité qui doit être donnée à l'une d'entre elles. Elle soutient que le recours doit être jugé entièrement irrecevable en raison de cette impossibilité. À titre subsidiaire, elle fait valoir que si le Conseil d'État considère néanmoins qu'il est en mesure de trouver un critère non arbitraire permettant de déterminer quel acte attaqué doit être considéré comme étant le premier, par exemple, en se référant à la date à laquelle une sanction a été infligée en première instance ou au destinataire de cette sanction, le recours devrait être jugé comme irrecevable en tant qu'il est dirigé contre les autres actes.

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes se réfèrent à l'enseignement de l'arrêt n° 239.476 du 20 octobre 2017 qui a jugé qu'un requérant

est recevable à demander l'annulation de plusieurs actes distincts par une seule requête si leurs éléments essentiels s'imbriquent à ce point qu'il semble indiqué – notamment pour la facilité de l'instruction ou pour éviter la contradiction entre des décisions judiciaires – d'instruire ces actions comme un tout et d'y statuer par un seul arrêt, ou s'il paraît vraisemblable que les constatations faites ou les décisions prises à propos d'une demande se répercuteront sur le résultat de l'autre. Elles relèvent que les autorités administratives ayant successivement eu à connaître de ces dossiers ont systématiquement considéré comme recevables les différents courriers et recours uniques qu'elles leur ont adressés. Elles indiquent que les constatations qui sont à l'origine des sanctions administratives ont été réalisées le même jour et au même endroit, à savoir lors de la visite du siège social unique des deux parties requérantes, le 8 février 2017. Elles soutiennent qu'il a toujours été évident tant pour elles que pour l'autorité publique que les trois dossiers étaient connexes, raison pour laquelle ils ont toujours été traités, de part et d'autre, simultanément. Elles ajoutent que la composition du conseil d'administration et de l'actionnariat est semblable dans leurs deux sociétés.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse relève que l'exception d'irrecevabilité qu'elle a soulevée dans son mémoire en réponse n'est pas examinée dans le rapport de l'auditeur qui se limite à constater la faillite de la première partie requérante et l'absence d'intérêt de la seconde pour obtenir l'annulation des décisions qui concernent cette première partie requérante pour en conclure que le recours n'est recevable qu'à l'égard de la décision qui concerne la seconde partie requérante. Elle conteste le fait qu'un élément postérieur à l'introduction de la requête, à savoir la faillite de la première partie requérante ouverte le 9 septembre 2020 par un jugement du Tribunal de l'Entreprise francophone de Bruxelles, soit de nature à permettre de déterminer implicitement quel est l'acte à l'égard duquel le recours devrait être déclaré recevable en l'absence de connexité. Elle déduit de l'enseignement de l'arrêt n° 132.328 du 11 juin 2004 qu'en l'absence de connexité, l'irrecevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre le premier attaqué doit nécessairement entraîner le rejet de la requête. Elle ajoute que si l'un des actes attaqués doit être considéré comme étant le premier, celui-ci sera forcément une décision prise à l'encontre de la première partie requérante en faillite pour les raisons suivantes :

- celle-ci est identifiée dans la requête comme étant la première et on peut donc présumer que le « premier » acte attaqué est l'une des décisions prises à son égard ;
- la requête indique que « les requérantes joignent les décisions attaquées à la présente requête (pièce 13) ». Or, le premier des trois actes tels que repris dans la

- pièce n° 13 des requérantes est également l'une des décisions prises à l'encontre de la première d'entre elles ;
- le recours administratif du 24 juillet 2017 et son inventaire présentent comme première décision celle qui a infligé une amende de 6000 euros à cette société.

Dans leur dernier mémoire, les requérantes se réfèrent à leurs écrits antérieurs.

V.2. Appréciation

Il ressort d'un avis publié au *Moniteur belge* du 17 septembre 2020 que la première partie requérante a été déclarée en faillite par le Tribunal de l'Entreprise francophone de Bruxelles le 9 septembre 2020.

Sur interpellation de l'auditeur-rapporteur, M^e Jérôme Henri, curateur de la première partie requérante, a informé le Conseil d'État que « cette procédure ne présente pas d'intérêt pour la masse de la société anonyme Eurhostel en faillite que je représente ».

Par conséquent, il y a lieu de rejeter le recours en tant qu'il est introduit par la première partie requérante.

Dès lors que la première partie requérante n'est plus partie à la cause, il y a lieu en principe de limiter l'objet du présent recours à la décision du 22 septembre 2017 qui concerne celle du 6 juillet 2017 qui impose à la seconde partie requérante une amende administrative de 2000 euros. Cependant, il ressort de leurs écrits de procédure que les parties requérantes estiment qu'il y a une connexité entre les trois actes attaqués. La partie adverse soutient au contraire que tel n'est pas le cas.

Quant à la connexité entre les trois actes attaqués et à la possibilité de les attaquer conjointement dans une seule requête, l'auditeur rapporteur n'a pas examiné, dans le cadre du double examen, une telle exception soulevée par la partie adverse dans son mémoire en réponse, de sorte qu'il y a lieu de rouvrir les débats sur ce point.

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

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée en tant qu'elle est introduite par la société anonyme Eurhostel.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint est invité à déposer un rapport complémentaire sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse au sujet de l'absence de connexité.

Article 4.

Les dépens relatifs à la SA Eurhostel, comprenant le droit de rôle de 200 euros et la moitié de la contribution de 20 euros, sont mis à la charge de la masse de la faillite.

Les dépens relatifs à la deuxième partie requérante sont réservés.

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

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

présidente du Conseil d'État,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht