

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 259.648 du 26 avril 2024

A. 223.881/XV-3579

En cause : **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} Benoît CAMBIER
et Rémi QUINTIN, avocats,
avenue Winston Churchill, 253/40
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 24 novembre 2017, la société anonyme Sake demande 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 10 juillet 2017 [lui] infligeant des amendes administratives ».

II. Procédure

Par un arrêt n^o 254.892 du 26 octobre 2022, le Conseil d'État a rejeté la requête en annulation de la société anonyme Eurhostel, a rouvert les débats, a liquidé les dépens afférents au recours introduit par cette société et a réservé les dépens pour le surplus.

M^{me} Marie Lambert de Rouvroit, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport, concluant au rejet, a été notifié aux parties.
Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 novembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 décembre 2023.

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

M^e Laurent Groutars, *loco* M^e Jehan de Lannoy, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Antoine Herinckx, *loco* M^{es} Benoît Cambier et Remi Quintin, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Marie Lambert de Rouvroit, 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

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 254.892, précité. Il convient de s'y référer.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

L'argumentation antérieure de la partie requérante au sujet de la recevabilité du recours a été résumée dans l'arrêt n° 254.892, précité.

Dans son dernier mémoire déposé après le rapport complémentaire de l'auditeur, la partie requérante relève que les autorités ont toujours considéré les courriers et les recours uniques des parties requérantes originaires comme recevables, traitant simultanément les trois dossiers en question. Elle souligne que les constatations à l'origine des sanctions administratives ont été effectuées le même jour, au même lieu et par les mêmes agents, ce qui démontre une connexion étroite entre les dossiers. Selon elle, les arguments présentés par les parties requérantes originaires dans les trois dossiers sont identiques, tout comme les réponses de

l'autorité administrative à ces arguments. Elle rappelle que le conseil d'administration et l'actionnariat des deux sociétés concernées ont une composition similaire, ce qui renforce, selon elle, l'argument de la connexité. À titre subsidiaire, elle soutient que la question de la connexité ne se pose plus dans le cas présent, car l'une des parties requérantes originales, la société anonyme Eurhostel, a été déclarée en faillite, limitant ainsi l'objet du recours. Elle considère que le Conseil d'État doit se fonder sur la situation actuelle pour apprécier la connexité, et non sur celle existant au moment de l'introduction du recours.

Dans son dernier mémoire déposé après le rapport complémentaire de l'auditeur, la partie adverse se réfère à ses écrits précédents.

IV.2. Appréciation

En principe, on ne peut attaquer par une requête qu'un seul acte administratif. Le bon déroulement de la procédure portée devant le juge exige en effet qu'en règle chaque procès soit conduit séparément en vue de faciliter la bonne administration de la justice. Une requête unique qui tend à l'annulation de plusieurs actes n'est recevable que s'il existe entre eux un lien de connexité tel que, s'ils avaient fait l'objet de requêtes séparées, les requêtes auraient pu être jointes par le Conseil d'État. Tel est le cas lorsque les éléments essentiels de plusieurs actions s'imbriquent à ce point qu'il s'indique, pour la facilité de l'instruction, pour éviter la contradiction entre plusieurs décisions de justice ou pour satisfaire à d'autres exigences inhérentes à une bonne administration de la justice, d'instruire comme un tout et de statuer par une seule décision. À défaut de connexité, la requête à objets multiples n'est recevable qu'en ce qui concerne le premier acte attaqué dans la requête, cette solution 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.

En l'espèce, le recours en annulation vise trois décisions, prises le même jour par la même autorité administrative, mais adressées à des sociétés différentes et portant sur des hébergements touristiques différents. Chacune des décisions attaquées repose sur des motifs de fait différents, propres à la situation factuelle constatée pour chaque hébergement touristique et conclut à l'imposition d'amendes administratives dont les montants divergent.

Quand bien même ces décisions ont été adoptées à l'issue de procédures administratives menées parallèlement et sont contestées sur la base des mêmes moyens, elles ne présentent pas de liens aussi étroits qu'il aurait fallu les examiner conjointement si elles avaient été contestées par des recours différents.

Le simple fait que les décisions attaquées imposent des amendes administratives à des sociétés différentes, sur la base de motifs propres aux hébergements touristiques exploités par ces sociétés, permet de démontrer l'absence de connexité entre les trois décisions contestées. La composition du conseil d'administration et de l'actionnariat de ces deux sociétés n'est, à cet égard, pas pertinente ni suffisante pour justifier la connexité.

La requête indique qu'elle est dirigée contre « 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 10 juillet 2017 [...] infligeant des amendes administratives ».

Les trois décisions attaquées, adoptées le même jour, se distinguent par la date de la décision prise en première instance. La décision prise le 6 juillet 2017 est visée en premier lieu dans la requête.

Le recours n'est recevable qu'à l'égard du premier acte attaqué, à savoir celui qui a été pris à la suite du recours introduit par la partie requérante contre cette décision du 6 juillet 2017.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de l'illégalité d'une décision du 8 décembre 2016 refusant d'accorder un délai de douze mois pour réaliser les travaux nécessaires à la mise en conformité des installations, de l'inadéquation de cette décision par rapport à l'objectif poursuivi, de la violation du devoir de minutie et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante estime que l'amende administrative qui lui est infligée par l'acte attaqué découle de la décision du 8 décembre 2016, précitée. Elle considère que cette décision est illégale parce l'exigence de la réalisation des travaux nécessaires dans un délai de 20 jours constitue une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse, soulignant que les organismes agréés avaient octroyé un délai d'un an pour cette mise en conformité. Elle relève que cette décision refusant la possibilité de continuer l'exploitation de son hébergement touristique sans enregistrement pendant une période transitoire de douze mois n'indique pas de motifs permettant d'établir l'existence d'un réel danger

et que ce refus a entraîné la « réaction en chaîne » aboutissant à l'amende administrative confirmée par l'acte attaqué.

Dans son mémoire en réplique et ses derniers mémoires, elle se réfère à cette argumentation.

V.2. Appréciation

L'article 159 de la Constitution dispose que les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois. Afin de préserver la sécurité juridique, l'exception d'illégalité doit être rejetée par le Conseil d'État lorsqu'elle est invoquée à l'encontre d'un acte individuel ou collectif, si le requérant ne l'a pas attaqué dans les 60 jours par un recours en annulation.

La décision du 8 décembre 2016 de refuser à la partie requérante le bénéfice des dispositions transitoires est une décision individuelle qui lui a été notifié avec la mention des voies de recours, et qu'elle n'a pas attaquée. Elle est, par conséquent, devenue définitive et sa légalité ne peut plus être contestée par voie d'exception.

Le premier moyen est irrecevable.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de la violation du principe de motivation formelle des actes administratifs et du devoir de minutie et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante estime que l'acte attaqué se fonde sur le fait qu'elle a continué à exercer ses activités sans disposer d'une attestation de sécurité délivrée par le bourgmestre sur avis des pompiers, ni d'un numéro d'enregistrement, alors que les services communaux et les pompiers étaient débordés. Elle souligne que l'obtention d'un numéro d'enregistrement dépend de la délivrance de ces attestations et qu'elle n'est pas responsable du fait que la délivrance des documents requis prend du retard, de sorte que cet état de fait ne peut pas lui être reproché. Elle estime que l'acte attaqué n'est pas motivé sur ce point de manière adéquate et qu'il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

Dans son mémoire en réplique et ses derniers mémoires, elle se réfère à cette argumentation.

VI.2. Appréciation

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs précitée, un acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier que l'adoption de celle-ci a été précédée par un examen des circonstances de l'espèce.

L'autorité administrative saisie d'un recours en réformation n'a pas l'obligation de répondre point par point à toutes objections soulevées. Il suffit qu'elle rencontre globalement les griefs énoncés et qu'elle indique les raisons de droit et de fait qui l'ont conduite à se prononcer dans un sens déterminé.

En l'espèce, la motivation formelle de l'acte attaqué indique, notamment, ce qui suit :

« III. 4. Considérant que, ne bénéficiant pas du délai de douze mois prévu à l'article 50 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], vous ne pouviez donc pas prétendre à poursuivre l'exploitation de votre hébergement touristique sans procéder immédiatement à une déclaration préalable régulière et sans procéder à son enregistrement ;

Considérant, dès lors, que vos moyens tirés de la poursuite de vos activités économiques ne peuvent aucunement justifier la violation de vos obligations légales ;

Considérant que vous ne pouvez donc pas reprocher au SPRB les conséquences de la situation illégale que vous avez vous-même occasionnée ;

Considérant, de plus, que vos moyens tirés de vos engagements commerciaux ne vous autorisent pas plus à vous soustraire à vos obligations légales et sont, dès lors, irrelevants ;

III. 5. Considérant que vous alléguiez que les attestations de conformité comportaient des remarques d'ordre mineur, essentiellement de nature administrative ;

Considérant, néanmoins, que les infractions relevées ont entraîné la délivrance d'attestations de non-conformité de vos installations de gaz et d'électricité ;

Considérant, également, que les manquements constatés ont nécessité des travaux qui n'ont pu être réalisés en temps utile ;

Considérant que, parmi les infractions relevées, ont été constatés, entre autres choses, un interrupteur différentiel ayant un courant nominal insuffisant, un contact direct possible avec le circuit électrique, *etc.*

Considérant, enfin, qu'il nous apparaît également y avoir une contradiction entre, d'une part, invoquer des problèmes de conformité d'ordre mineur essentiellement de nature administrative (§ 4 de la page 2 du recours) et, d'autre part, alléguer que ces menus travaux ont représenté des délais et un coût importants (§ 5 de la page 3 du recours) ;

Considérant, par ailleurs, que vous reconnaissez ne pas être en possession des attestations de sécurité d'incendie et d'aménagement du territoire et d'urbanisme ;

III. 6. Considérant que vous invoquez avoir procédé à une déclaration préalable en date du 13 février 2017 ;

Considérant que cette déclaration préalable est tardive compte tenu de la poursuite immédiate de vos activités d'hébergement touristique à la suite de la décision de refus du 8 décembre 2016 susnommée ;

Considérant, de plus, que vous ne soutenez pas avoir procédé à une déclaration préalable régulière conformément aux dispositions de l'Ordonnance, notamment ses articles 4 et 14 à 16 ;

Considérant que vous ne soutenez pas que votre hébergement touristique ait été enregistré conformément aux dispositions de l'Ordonnance et de l'Arrêté ;

Considérant que vous ne soutenez pas être en possession d'un numéro d'enregistrement vous conférant le droit immédiat d'exploiter votre hébergement touristique ;

III. 7. Considérant, au contraire, qu'il est constant que vous n'avez pas régulièrement procédé à une déclaration préalable concernant votre hébergement touristique ;

Considérant qu'il est également constant que votre hébergement touristique n'est pas enregistré conformément aux dispositions de l'Ordonnance et de l'Arrêté ;

Considérant qu'il est constant que vous ne possédez pas de numéro d'enregistrement vous conférant le droit immédiat d'exploiter votre hébergement touristique ;

III. 8. Considérant, de plus, que vous reconnaissez avoir pris connaissance, en début de l'année 2016, "de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation relative à l'activité d'hébergement touristique modifiant en profondeur les règles en la matière" (§ 3 de la page 1 du recours) ;

Considérant que la décision du 8 décembre 2016 rappelait également vos obligations légales en la matière ;

Considérant que vous étiez donc parfaitement informé quant à vos obligations et quant à la réglementation en vigueur ;

III.9. Considérant que vous ne soutenez pas non plus que l'exploitation de votre hébergement touristique soit conforme à la réglementation en vigueur ;

Considérant que l'exploitation de votre hébergement touristique s'effectue donc en violation des dispositions de l'Ordonnance et de l'Arrêté ;

Considérant que vous avez maintenu l'exploitation manifestement illicite de votre hébergement touristique depuis la notification de la décision du 8 décembre 2016 vous refusant le bénéfice des mesures transitoires ;

Considérant que l'exploitation illicite de votre hébergement touristique porte sur 3 chambres avec une capacité maximale de 7 personnes ;

Considérant qu'il y avait lieu de sanctionner l'exploitation illicite de votre hébergement touristique ».

Il résulte de cette motivation que la partie requérante a bien été informée des motifs pour lesquels l'amende lui a été infligée, à savoir qu'elle a continué à exploiter un hébergement touristique sans être enregistrée dans une des catégories d'hébergement touristique, comme l'impose l'article 4 de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique, et sans bénéficier des mesures transitoires permettant à l'exploitant d'un hébergement touristique de disposer d'un délai de douze mois pour introduire un dossier de déclaration préalable. Cette motivation rencontre l'argumentation développée par la partie requérante dans son recours.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation du principe du respect des droits de la défense et du principe de l'audition préalable.

La partie requérante indique qu'elle a formulé, dans son recours administratif introduit auprès du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, une demande d'être entendue, mais qu'elle ne l'a pas été, de sorte qu'elle n'a pas pu présenter ses moyens de défense oralement.

Dans son mémoire en réplique et ses derniers mémoires, elle se réfère à cette argumentation.

VII.2. *Appréciation*

L'article 23 de l'ordonnance du 8 mai 2014, précitée, dans sa version applicable lors de l'adoption de l'acte attaqué, dispose comme suit :

« § 1^{er}. Une amende administrative de 250 à 25.000 euros peut être imposée par le fonctionnaire désigné par le gouvernement :

1° à l'exploitant lorsqu'il ne respecte pas les conditions d'exploitation d'un hébergement touristique fixées par la présente ordonnance ou de ses arrêtés d'exécution ;

2° 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 ou qui n'a pas valablement procédé à une notification de la modification de son enregistrement conformément à l'article 22 ;

3° à l'exploitant qui a continué à exploiter un hébergement touristique malgré un refus d'octroi de numéro d'enregistrement ou une suspension ou un retrait de celui-ci conformément aux dispositions des articles 19 et 20 ou l'ordre de cessation prévu à l'article 26 de la présente ordonnance ;

4° à quiconque a fait usage, sans respect des dispositions fixées par la présente ordonnance ou de ses arrêtés d'exécution, de la dénomination attribuée à une catégorie ou à une sous-catégorie d'hébergement touristique ou d'une dénomination assimilée ou d'une autre dénomination jugée équivalente par le fonctionnaire désigné par le gouvernement, d'une traduction ou d'une graphie susceptible de créer une confusion avec cette dénomination.

§ 2. Le fonctionnaire désigné par le gouvernement dispose d'un délai de six mois pour imposer une amende administrative dont il détermine le montant, à compter de l'établissement du procès-verbal établi en vertu de l'article 24, § 2. Cette décision est notifiée au contrevenant par lettre recommandée à la poste, qui l'invite à s'acquitter de l'amende. La notification mentionne la manière de former recours et le délai de celui-ci.

§ 3. Avant l'imposition de l'amende administrative, le contrevenant ou, le cas échéant, son représentant est mis en mesure de présenter ses moyens de défense auprès du fonctionnaire désigné par le gouvernement. Le contrevenant dispose d'un recours suspensif devant le ministre compétent, qui doit être introduit endéans un délai de quinze jours calendrier prenant cours à la date de la notification par lettre recommandée à la poste de la décision lui infligeant une amende administrative.

Le ministre compétent se prononce dans les soixante jours calendrier à dater de la réception du recours, après avoir pris connaissance des moyens de défense invoqués par le requérant. À défaut de décision dans ce délai, l'imposition de l'amende administrative est confirmée.

§ 4. L'amende administrative est payée dans les soixante jours calendrier de la notification de la décision du fonctionnaire désigné nonobstant tout recours.

La demande en paiement de l'amende administrative est prescrite après cinq ans à dater de la notification de la décision définitive. La prescription est interrompue selon les modes et dans les conditions prévues aux articles 2244 et suivants du Code civil.

Le gouvernement désigne l'instance chargée du recouvrement, par voie de contrainte, du montant de l'amende administrative qui est notifiée au contrevenant par envoi recommandé avec injonction de payer ».

Le principe général des droits de la défense impose à l'autorité de permettre à la personne à laquelle elle envisage d'infliger une amende administrative d'être entendue à l'un des stades de la procédure, de pouvoir consulter son dossier et de disposer d'un délai raisonnable pour préparer sa défense, en étant informée tant des faits qui lui sont reprochés que de la nature et de la gravité de la sanction qu'il est envisagé de lui infliger. Il n'impose pas que cette personne soit entendue à tous les stades de la procédure ou par l'organe même qui est compétent pour prendre la décision sur recours. Il faut et il suffit, pour que les droits de la défense soient respectés, qu'elle ait pu exposer ses moyens de défense en connaissance de cause et que l'organe qui prend la décision sur recours en ait été correctement informé.

En l'espèce, la partie requérante a reçu le courrier suivant, adressé le 15 mars 2017, l'invitant à faire valoir ses moyens de défense de la manière suivante :

« En ce qui concerne les faits concrets, il y a lieu de se référer au procès-verbal mentionné ci-après, lequel permet de constater l'infraction suivante :

Procès-verbal [...] du 13/02/2017, du chef de :

A. Absence d'enregistrement et de déclaration préalable d'exploitation d'un hébergement touristique (art. 23 Ord. du 08/05/2014)

Avoir exploité un hébergement touristique sans avoir procédé à la déclaration préalable et sans enregistrement
--

- infraction aux articles 4, 14 à 16 de l'Ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique ;

- sanctionnée par l'article 23, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° et 2°, de la même Ordonnance.

Une copie du procès-verbal vous a été communiquée par lettre recommandée le 16/02/2017.

Avant qu'il ne soit statué comme de droit à l'égard de l'infraction reprise par le présent courrier, nous vous invitons à présenter vos moyens de défense.

Vous pouvez présenter vos moyens par écrit, en ce compris par courrier électronique, à l'une des adresses reprises à l'en-tête du présent courrier.

Vous pouvez, et ce uniquement sur rendez-vous, également les présenter oralement auprès de notre administration compétente dont les coordonnées sont mentionnées à l'en-tête du présent courrier (Heures d'ouverture : le lundi et le vendredi de 9h à 12h et de 14h à 16h).

Sous peine de non-prise en compte, vos moyens de défense doivent nous parvenir dans un délai de 30 jours à compter du jour de la notification du présent courrier, à savoir le jour où la lettre recommandée vous a été présentée par les services de la poste.

Vous avez le droit de vous faire assister d'un Conseil.

Le dossier administratif relatif aux infractions susmentionnées peut être consulté par vous-même ou votre Conseil au greffe des amendes administratives (adresse : Direction Coordination et Finances, boulevard du Jardin Botanique 20, 1035 Bruxelles. Heures d'ouverture : le lundi et le vendredi de 9h à 12h et de 14h à 16h). Pour ce faire, vous devez obligatoirement prendre rendez-vous auprès de nos services. Une copie de votre dossier pourra être obtenue par vous-même ou votre Conseil ».

Il en résulte que, conformément à l'article 23, § 3, de l'ordonnance précitée, la partie requérante s'est vu offrir la possibilité de faire valoir ses moyens de défense par écrit ou oralement auprès du fonctionnaire désigné par le Gouvernement. Il n'est pas allégué qu'elle aurait demandé un rendez-vous afin de présenter oralement ses moyens de défense. Elle a formulé ceux-ci dans un courrier du 28 mars 2027, sans solliciter d'audition. Ce sont ces moyens de défense qui devaient être examinés par le ministre dans le délai de soixante jours qui lui est imparti pour prendre sa décision. Il n'est pas requis par la disposition précitée, ni par le principe général des droits de la défense, que le contrevenant soit mis en mesure de présenter une seconde fois ses moyens de défense oralement devant l'autorité de recours.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire déposé après le rapport complémentaire de l'auditeur, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 26 avril 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly