

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.510 du 22 janvier 2026

A. 242.267/XV-5950

En cause : **la société privée à responsabilité limitée ARTEVINIMMO,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Julien EYLETTEN, Ronald FONTEYN et
Philippe SIMONART, avocats,
rue Jacques Jordaens, 9
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Fabien HANS et Manon MARTIN, avocats,
avenue Winston Churchill 253/40
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 22 juin 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du Ministre-Président datée du 23 avril 2024 de confirmer l'ordre de cessation immédiate de l'activité d'exploitation de l'hébergement touristique exploité par la SPRL ARTEVINIMMO au 3, rue du Marché au Charbon à 1000 Bruxelles, délivré en date du 15/03/2024 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique 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 23 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 mai 2025.

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

M^e Ronald Fonteyn, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Fabien Hans, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Le 17 février 2020, un agent des services de la partie adverse établit un procès-verbal de constat d'infractions indiquant que les unités de logement « Studio Grand-Place 1 », « Studio Grand-Place 2 », « Studio Grand-Place 3 » et « Appartement Grand-Place + terrasse », qui se trouvent dans un immeuble appartenant à la partie requérante situé rue Marché au Charbon, n° 3, à 1000 Bruxelles, sont exploitées en qualité d'hébergements touristiques alors qu'elles ne sont pas enregistrées, n'ont pas fait l'objet d'une déclaration préalable régulière et ne disposent pas d'un numéro d'enregistrement.

2. Le 31 janvier 2024, le même agent adresse une mise en demeure à la partie requérante, par laquelle il lui est enjoint de mettre les hébergements touristiques identifiés ci-dessus en conformité avec les exigences de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique et de ses arrêtés d'exécution, à défaut de quoi la cessation immédiate de leur exploitation sera ordonnée.

3. Le 16 février 2024, la partie requérante est entendue par les services de la partie adverse.

4. Le 26 février 2024, le même agent des services de la partie adverse établit un nouveau procès-verbal de constat d'infractions à l'ordonnance du 8 mai 2014 précitée. Dans ce procès-verbal, cet agent relève que les unités de logement « Grand-Place – family studio », « Studio Grand-Place 3 », « Appartement Grand-Place + terrasse » et « Grand-Place Appartement », au sein de l'immeuble appartenant à la partie requérante situé rue Marché au Charbon, n° 3, à 1000 Bruxelles, sont exploitées en qualité d'hébergements touristiques alors qu'elles ne sont pas enregistrées, n'ont pas fait l'objet d'une déclaration préalable régulière et ne disposent pas de numéro d'enregistrement. Le même jour, une nouvelle mise en demeure est adressée à la partie requérante.

5. Le 15 mars 2024, un « ordre de cessation immédiate de l'activité d'exploitation de l'hébergement touristique » sis rue du Marché au Charbon, n° 3, à 1000 Bruxelles est pris à l'encontre de la partie requérante.

6. Le 25 mars 2024, un procès-verbal de remise de cet ordre de cessation est établi.

7. Le 16 avril 2024, la partie requérante est à nouveau entendue par les services de la partie adverse.

8. Le 23 avril 2024, l'ordre de cessation du 15 mars 2024 est confirmé par une décision du Ministre-Président de la partie adverse.

Il s'agit de l'acte attaqué.

9. Par un courrier électronique du 10 mai 2024, la partie requérante indique avoir cessé l'activité d'hébergement touristique dans l'immeuble litigieux.

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse soutient que la compétence du Conseil d'État est exclue par l'article 26, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique, lequel prévoit que la contestation d'un ordre de cessation immédiate doit être portée « au moyen d'une procédure comme en référé ». En se référant aux travaux préparatoires de cette ordonnance, elle fait valoir que le législateur a expressément confié au tribunal de première instance la compétence pour connaître de telles demandes de levée d'ordre de cessation, dans un cadre judiciaire et non administratif.

Elle rappelle que le Conseil d'État ne peut connaître d'un litige dont la compétence est légalement dévolue à une autre juridiction. Elle affirme que seul le tribunal de première instance peut statuer sur un recours dirigé contre un ordre de cessation immédiate ou sa confirmation. Elle souligne que la partie requérante a déjà introduit plusieurs recours similaires devant le Tribunal de première instance de Bruxelles.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante conteste l'argument d'incompétence soulevé par la partie adverse et soutient que le Conseil d'État est bien compétent pour connaître du présent recours. Elle précise d'emblée qu'elle ne demande pas l'annulation de l'ordre de cessation immédiate de l'activité d'hébergement touristique, mais celle de la décision de confirmation de cet ordre, intervenue le 23 avril 2024.

Elle reconnaît que, si son recours visait la suppression d'un ordre de cessation immédiate, la thèse de la partie adverse devrait être retenue, conformément à l'article 26, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance du 8 mai 2014 précitée.

Toutefois, elle estime qu'il y a lieu de distinguer la décision de confirmation de l'ordre de cessation immédiate. Elle fait valoir que la décision de confirmation constitue un acte administratif individuel autonome, produisant des effets juridiques propres et ne pouvant être qualifié d'acte purement confirmatif. Elle explique que cette décision a pour objet de maintenir dans l'ordonnancement juridique l'ordre de cessation immédiate, lequel, en vertu de l'article 26, § 2, alinéa 1^{er}, serait frappé de déchéance si le ministre compétent ne confirmait pas la mesure dans les trente jours.

Elle souligne en outre que l'ordre de cessation immédiate et la décision de confirmation se distinguent par leurs effets juridiques : le premier permet l'exécution forcée pour faire cesser l'activité illégale, tandis que la seconde vise à pérenniser cette mesure, en assurant la continuité de ses effets dans le temps. Selon elle, ce mécanisme a été conçu par le législateur pour limiter l'impact jugé « fâcheux » d'une cessation immédiate sur les exploitants concernés.

Elle en déduit que la décision de confirmation ne relève pas du champ de compétence de l'ordre judiciaire prévu à l'article 26 de l'ordonnance, faute de disposition explicite transférant ce contentieux au tribunal de première instance. Elle soutient donc que le Conseil d'État demeure compétent pour contrôler la légalité d'un tel acte administratif, relevant du contentieux de l'excès de pouvoir parce qu'il n'a pas été attribué à une autre juridiction.

Dans son dernier mémoire, elle développe une argumentation visant à justifier la compétence du Conseil d'État pour connaître du recours dirigé contre la décision de confirmation d'un ordre de cessation immédiate d'activité d'hébergement touristique.

Elle commence par rappeler le contenu de l'article 26, § 2, de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique, lequel prévoit, d'une part, la confirmation de l'ordre de cessation par le ministre compétent dans un délai de trente jours, sous peine de déchéance, et, d'autre part, la possibilité de demander la suppression de la mesure « au moyen d'une procédure comme en référé ».

Elle souligne que la notion de « suppression » mentionnée dans la disposition n'est ni définie ni clairement rattachée à l'ordre ou à sa confirmation, ce qui justifie une interprétation fondée sur des indices de vocabulaire et de fond.

À titre principal, elle soutient que la « suppression » prévue par l'article 26, § 2, alinéa 2, n'équivaut pas à une annulation au sens du contentieux administratif. Elle s'appuie sur plusieurs éléments linguistiques : le législateur a utilisé les termes « levée », « afschaffing » et « opheffing », qui n'impliquent pas une disparition rétroactive (*ex tunc*), mais seulement une cessation d'effet pour l'avenir (*ex nunc*). De plus, le régime de l'ordre de cessation, immédiatement exécutoire et non suspendu pendant la période de confirmation, tend à démontrer que la suppression ne produit des effets que pour l'avenir. Selon elle, le recours judiciaire en suppression n'aurait donc pas les mêmes effets que le recours en annulation devant le Conseil d'État, ce qui justifie la compétence de ce dernier.

À titre subsidiaire, elle fait valoir que le recours en suppression ne vise que l'ordre de cessation immédiate, et non la décision ministérielle de confirmation. Elle invoque la volonté du législateur, exprimée dans les travaux préparatoires, de limiter la compétence des juridictions judiciaires à l'ordre de cessation, et rappelle que la procédure « comme en référé » est une procédure exceptionnelle, d'interprétation stricte, ne pouvant s'étendre à d'autres actes administratifs sans base légale explicite.

Elle souligne également l'existence de deux décisions administratives distinctes – l'ordre de cessation et la décision de confirmation – émanant d'auteurs différents et produisant chacune des effets juridiques propres. Dès lors, il serait logique que deux recours distincts puissent être intentés :

- l'un devant les cours et tribunaux, pour obtenir la suppression (*ex nunc*) de l'ordre de cessation ;

- l'autre devant le Conseil d'État, pour obtenir l'annulation (*ex tunc*) de la décision de confirmation.

Elle se réfère à l'arrêt n° 261.268 du 4 novembre 2024 qui reconnaît qu'un acte non confirmé cesse de produire ses effets pour l'avenir, sans rétroactivité. Elle en conclut que les deux recours ne sont ni concurrents ni exclusifs, mais complémentaires, chacun visant un objet et produisant des effets distincts.

Enfin, elle invoque le droit à un recours effectif. Elle estime que si le Conseil d'État devait se déclarer incompétent, elle se verrait privée de tout recours équivalent quant à la légalité de la décision de confirmation. Elle relève d'ailleurs que l'ordre de cessation ne mentionne que la voie de suppression judiciaire, tandis que la décision de confirmation attaquée précise la possibilité d'un recours devant le Conseil d'État.

Elle conclut que, faute de transfert explicite de compétence au profit des juridictions judiciaires pour connaître des décisions de confirmation, le Conseil d'État demeure compétent pour statuer sur la légalité de cet acte administratif distinct.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse maintient que le Conseil d'État est incompétent au profit des juridictions judiciaires en vertu de l'article 26, § 2, de l'ordonnance du 8 mai 2014. Elle fait valoir, d'abord, que la distinction terminologique entre « suppression » et « annulation » est sans pertinence puisque, d'une manière générale, le législateur confie le contentieux des ordres de cessation immédiate aux cours et tribunaux. Elle ajoute que la « suppression » judiciaire produit, en pratique, la mise à néant de l'ordre de cessation avec un résultat équivalent à l'annulation contentieuse, la partie requérante admettant elle-même la « mise à néant ». Elle renvoie, à l'appui, à la jurisprudence selon laquelle, lorsque la rétroactivité n'est pas l'enjeu principal, la différence d'effets entre décision judiciaire (non rétroactive) et arrêt d'annulation (rétroactif) ne suffit pas à justifier la compétence du Conseil d'État. Elle soutient qu'en l'espèce la partie requérante cherche seulement à poursuivre son exploitation, de sorte que la rétroactivité n'est pas l'objet du litige.

Elle fait ensuite valoir que le recours prévu par l'article 26, § 2, alinéa 2, concerne l'ordre de cessation « dans sa globalité », en ce compris sa confirmation, l'ensemble formant une opération administrative complexe soumise à une voie de recours judiciaire unique « comme en référé ». Elle invoque les travaux préparatoires, qui visent une voie judiciaire permettant la levée d'un ordre abusif ou la confirmation de la cessation administrative. Elle ajoute que la thèse d'un double contentieux

parallèle est impraticable parce qu'elle crée un risque de décisions contradictoires et de conflits d'attributions et qu'elle contredit l'exigence d'urgence inhérente à la procédure « comme en référé ».

Elle ajoute que la logique du législateur est précisément de traiter l'ordre de cessation comme un tout devant le juge judiciaire : si l'ordre est supprimé, les mesures d'exécution et leurs conséquences peuvent être contestées et la responsabilité, le cas échéant, engagée, sans qu'il faille distinguer entre voies administrative et judiciaire. Elle conclut que la position de la partie requérante relève du « forum shopping » et que le Conseil d'État doit se déclarer incompétent.

IV.2. Appréciation

L'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« Si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction, la section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements :

1° des diverses autorités administratives ;

2° des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et des juridictions administratives ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice, relatifs aux marchés publics, aux membres de leur personnel, ainsi qu'au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire ».

Il se déduit notamment de cette disposition que la compétence du Conseil d'État est résiduelle. Par conséquent, elle ne trouve pas à s'appliquer lorsqu'un autre recours est ouvert auprès d'une autre juridiction. Dans cette hypothèse, le Conseil d'État doit décliner sa compétence, que le recours soit dirigé contre un acte administratif réglementaire ou un acte administratif individuel, quel que soit l'objet véritable du recours, qu'il porte ou non sur la reconnaissance d'un droit subjectif et que l'autorité administrative dispose ou non d'un pouvoir discrétionnaire pour adopter l'acte attaqué.

L'article 26, § 2, de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique est libellé de la manière suivante :

« §2. Sous peine de déchéance, l'ordre de cessation de l'exploitation est confirmé par le ministre compétent, dans un délai de 30 jours calendrier de la réception du

procès-verbal et après avoir offert à l'exploitant la possibilité de présenter ses moyens de défense.

En cas de contestation, la suppression de la mesure peut être demandée au moyen d'une procédure comme en référé ».

Les travaux préparatoires de cette disposition indiquent notamment ce qui suit (*Doc. parl. Bxl.*, 2013-2014, n° A-501/1, p. 23) :

« Vu l'impact fâcheux d'un ordre de cessation sur la situation d'un exploitant, le projet d'ordonnance prévoit une déchéance de l'ordre de cessation après que l'exploitant ait pu présenter ses moyens de défense, le Ministre compétent n'a pas confirmé ledit ordre endéans les trente jours.

Une demande de levée d'un ordre de cessation peut être portée devant le tribunal de première instance, dans le cadre d'une procédure comme en référé.

Le domaine des hébergements touristiques présente un risque certain pour le destinataire de services. Une procédure de dernière instance, judiciaire, en soutien à la compétence de réglementer et de faire respecter la réglementation sur l'accès à la profession dans le domaine du tourisme, permet nonobstant d'obtenir la levée d'un ordre abusif ou de conforter la cessation administrative ».

L'expression « dernière instance » utilisée dans les travaux préparatoires montre à suffisance que l'intention du législateur est bien de prévoir, pour un ordre de cessation, d'abord un contrôle hiérarchique par le ministre et ensuite un contrôle juridictionnel par le président du tribunal de première instance dans le cadre d'une procédure « comme en référé ». La « mesure » visée à l'article 26, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance précitée est l'ordre de cessation qui a été confirmé par le ministre compétent.

Dans une procédure « comme en référé », le juge judiciaire est saisi selon les formes accélérées et contradictoires du référé, mais il statue au fond et sa décision est revêtue de l'autorité de la chose jugée. Son contrôle juridictionnel ne se limite donc pas à la vérification de l'urgence et d'une apparence de droit, il tranche la contestation principale dans le respect des règles procédurales propres au référé. Ce contrôle, portant à la fois sur la légalité interne et la légalité externe de l'ordre de cessation, est équivalent à celui exercé en annulation par la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Saisie d'une question préjudicielle au sujet d'une disposition similaire applicable en Région flamande, la Cour constitutionnelle a jugé, dans l'arrêt n° 119/2011 du 30 juin 2011, que « la nature de la mesure de cessation de l'exploitation justifie que, par dérogation à la procédure ordinaire, le recours puisse être formé devant le juge de l'ordre judiciaire qui est le mieux placé pour prendre des

décisions urgentes, selon la procédure accélérée prévue dans la partie IV, livre II, titre VI (« Introduction et instruction de la demande en référé »), du Code judiciaire » (B.8).

Le déclinatoire de compétence soulevé par la partie adverse est fondé.

V. Indemnité de procédure et dépens

Les parties sollicitent, chacune, la condamnation de l'autre à une indemnité de procédure de 770 euros. Le présent arrêt constatant l'incompétence du Conseil d'État, il ne peut être considéré qu'une partie a obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État et aucune indemnité de procédure ne peut être accordée.

Même si l'annexe de l'acte attaqué indique également la possibilité de recours devant le Conseil d'État, la lettre de notification de l'acte attaqué mentionne uniquement « qu'en cas de contestation de la présente, la suppression de la mesure peut être demandée au moyen d'une procédure comme en référé, conformément à l'article 26, § 2, de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique ». Partant, il ne peut être considéré que la partie requérante aurait été induite en erreur concernant la voie de recours ouverte. Dans ces circonstances, il y a lieu de mettre le droit de rôle et la contribution visée à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure à la charge de la partie requérante.

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 la contribution de 24 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 22 janvier 2026, par la XV^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Vanessa Wiame,

conseiller d'État, président f.f.,
conseillère d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa Wiame

Marc Joassart