CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 252.680 du 19 janvier 2022

A. 231.087/XV-4473

En cause : **la société à responsabilité limitée NESTED**,
ayant élu domicile chez
M^es^ Ilan WALRAVENS et
Philippe SIMONART, avocats,
rue Jacques Jordaens, 9
1000 Bruxelles,

contre :

la ville de Bruxelles, représentée
par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^es^ Gaëtan VANHAMME et
Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocats,
place de Jamblinne de Meux, 41
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 8 juin 2020, la société à responsabilité limitée (SRL) Nested demande l'annulation de « la décision datée du 10 décembre 2019 de Madame l'échevine de l'Urbanisme de la ville de Bruxelles déclarant non-conforme à la destination de l'immeuble l'exercice de l'activité d'hébergement touristique au sein de l'immeuble sis boulevard Anspach, 145 à 1000 Bruxelles ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

La partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

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 20 décembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 janvier 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^ Anissa Laïch, *loco* M^es^ Ilan Walravens et Philippe Simonart, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Gaëtan Vanhamme, 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. La partie requérante est une société à responsabilité limitée dont l'objet social est, selon l'article 3 de ses statuts :

> « Louer ou/et acquérir des immeubles et donner en location des parties de ces immeubles (appartements/studios) à des personnes pour une durée relativement courtes (d'une semaine à un an) ou à des touristes. Fournir des services y relatifs comme service de linge, transport, vélo, fitness, wifi, téléphone, … Pour les touristes la société donnera ces "apart-hôtels" en location. Pour ceci la société aura une licence hébergement touristique ».

Elle exploite dix appartements, sis 145, boulevard Anspach à Bruxelles (ci-après « l'immeuble »). L'immeuble est affecté à une activité d'hébergement touristique au sens de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique ainsi que de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016 portant exécution de ladite ordonnance.

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, précitée, et de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016, précité. L'un des documents nécessaire 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, précitée, 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 28 octobre 2019, la partie requérante transmet à la partie adverse un formulaire de demande d'attestation de conformité urbanistique pour son immeuble.

4. Le 10 décembre 2019, l'échevin de l'Urbanisme de la partie adverse adopte une décision refusant l'attestation de conformité urbanistique.

Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé comme suit :

« L'exercice de l'activité d'hébergement touristique au sein de l'immeuble sis boulevard Anspach, 145 à 1000 Bruxelles (Résidence de tourisme, 10 appartements pour une capacité maximale de 20 personnes sur 388 m²) […] n'est pas conforme à la destination de l'immeuble telle que mentionnée dans le permis ou en l'absence d'une telle mention, telle qu'elle résulte des plans d'affectation en vigueur ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans son mémoire ampliatif, la partie requérante indique d'abord ce qui suit :

« Concernant la recevabilité de la requête en annulation, […], la partie adverse se réfère aux arguments développés dans le mémoire en réponse du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, déposé dans le cadre du recours G/A 226.152/XV-3859. À supposer cette pratique admise, la requérante réplique dès lors aux arguments soulevés dans le mémoire en réponse susmentionné ».

Elle affirme, ensuite, qu'il est concevable qu'un immeuble affecté au logement accueille une population différente de celle d'un établissement hôtelier, soit

une population de passage. Mais elle estime que ce critère de « population de passage » n'est pas pertinent pour distinguer le logement de l'établissement hôtelier, de même que celui de la domiciliation. La notion de domiciliation empêcherait, selon elle, de vivre dans un logement en qualité de résidence secondaire, et la notion de passage serait subjective. Elle considère de plus que le critère de la durée doit également être écarté, sur la base de l'exposé des motifs du PRAS.

Dans son dernier mémoire, elle s'en réfère à ses écrits de procédure antérieurs.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse s'en réfère au rapport de l'auditeur.

IV.2. Appréciation

Le régime applicable aux hébergements touristiques, en Région de Bruxelles-Capitale, est fixé par l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique ainsi que par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 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, §§ 1er et 2, de la même ordonnance prévoit ce qui suit :

« § 1er. 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. § 1er. 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. § 1er. 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. § 1er. 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, précitée, 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 précité, 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.

V. Indemnité de procédure

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 1er.

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 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le 19 janvier 2022, par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Caroline Hugé	Pascale Vandernacht