

I. Doctrine

La réglementation bruxelloise en matière d'hébergement touristique

Nicolas BERNARD

Professeur à l'Université Saint-Louis — Bruxelles

Laurent DEBROUX

Assistant – chargé d'enseignement suppléant à l'Université Saint-Louis —
Bruxelles et avocat

Manuela VON KUEGELGEN

Avocate

Doriane SERVAIS

Avocate

Introduction

1. Chacun sait l'essor de l'hébergement touristique par l'entremise de plateformes internet (Airbnb, en tête)¹. Des trois Régions du pays, la Région de Bruxelles-Capitale est indubitablement la plus touchée par le phénomène². Promulguée le 8 mai 2014, une ordonnance entend réglementer les activités de ce type³, par l'instauration notamment d'un régime d'autorisation préalable pour les candidats exploitants. C'est à décrire ce texte (et à l'analyser de manière critique) que va s'employer la présente contribution.

¹ Cfr entre autres J. A. OSKAM, *The Future of Airbnb and the 'Sharing Economy'. The Collaborative Consumption of our Cities*, Bristol, Channel View, 2019.

² Voy. J.-M. DECROLY, N. BERNARD, L. DEBROUX *et al.*, *Mission d'évaluation de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique*, étude réalisée en 2019 pour le compte de la Région de Bruxelles-Capitale.

³ Ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique, *M.B.*, 17 juin 2014. Voy. égal. 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, *M.B.*, 14 avril 2016.

Une précision est à apporter d'emblée: l'ordonnance n'a pas été prise avec les plateformes internet pour seule visée, tant s'en faut. Elle gouverne «l'hébergement touristique» plus globalement, ce qui recouvre bien d'autres formes d'hébergement (comme, au premier chef, les structures hôtelières traditionnelles). Du reste, ce texte n'appréhende nullement la réalité de l'hébergement touristique à travers un mode particulier de réservation (en ligne par exemple); il classe plutôt les lieux en fonction de leur matérialité même, dégageant six catégories de biens parmi lesquelles on tend à ranger les activités d'Airbnb et consorts dans la «résidence de tourisme»⁴ et l'«hébergement chez l'habitant»⁵.

2. En quoi, concrètement, consiste le mécanisme bruxellois? En une procédure d'enregistrement préalable et obligatoire dans le chef de l'exploitant. Si celui-ci projette de mettre sur le marché un bien à destination de touristes, de quelque nature que ce soit (qu'il s'agisse d'un hôtel de 400 chambres ou d'une chambre mise en location sur une plateforme), il est d'abord censé solliciter l'octroi d'un numéro d'enregistrement auprès de l'administration régionale bruxelloise, par le truchement d'une «déclaration préalable»⁶. Pour obtenir le précieux numéro d'enregistrement, le bien voué à accueillir l'hébergement touristique «doit en permanence être maintenu dans un bon état d'hygiène et d'entretien»⁷. Par ailleurs, l'exploitant est tenu de solliciter une «attestation de sécurité d'incendie»⁸ auprès de la commune (où est sis l'hébergement), laquelle ne la délivrera, le cas échéant, qu'après avis du SIAMU⁹; pour la résidence de tourisme et l'hébergement chez l'habitant, une «attestation de contrôle simplifié» peut cependant suffire, centrée sur les installations électriques, de chauffage et de gaz¹⁰. Enfin, le candidat exploitant doit également obtenir de la part de la commune une attestation certifiant que l'hébergement «est établi dans le respect de la réglementation relative à l'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques en vigueur»¹¹. Une fois ces conditions remplies, l'administration délivre le numéro d'enregistrement, lequel permet à l'exploitation de débiter. On reviendra sur ces différents éléments¹².

3. Cette ordonnance fondatrice est-elle taillée pour remplir les objectifs qui lui sont assignés? Voici la question cardinale à laquelle la présente

⁴ Art. 3, 6°, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

⁵ Art. 3, 7°, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

⁶ Art. 4 et 16 et s. de l'ordonnance du 8 mai 2014.

⁷ Art. 5, 2°, c), de l'ordonnance du 8 mai 2014.

⁸ Art. 5, 2°, a), al. 1^{er}, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

⁹ Le Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale.

¹⁰ Art. 5, 2°, a), al. 2, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

¹¹ Art. 5, 2°, b), de l'ordonnance du 8 mai 2014. Cfr aussi art. 7, 11°, 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, *M.B.*, 14 avril 2016.

¹² Voy. *infra*, nos 21 et s.

contribution va s'atteler. Commençons par tenter d'identifier exactement ces objectifs.

Première partie.

Les grands principes de l'ordonnance relative à l'hébergement touristique

Chapitre 1.

Les objectifs de l'ordonnance

Section 1.

Le contexte général d'adoption de l'ordonnance

4. Ce qu'il faut savoir, pour commencer, c'est que l'ordonnance bruxelloise du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique a été adoptée dans le but premier d'exploiter la compétence économique dévolue aux Régions par la loi du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État¹³. Cette dernière leur a conféré en effet le pouvoir (et la charge) de régler « les conditions d'accès à la profession en matière de tourisme »¹⁴.

L'ordonnance est par ailleurs consécutive à une décision de la Cour constitutionnelle du 15 mars 2012, qui a réaffirmé cette compétence régionale pour ce qui concerne les conditions générales d'accès à la profession en matière de tourisme¹⁵. La Région de Bruxelles-Capitale, à cette époque, ne disposait d'aucune législation organique dans le domaine de l'hébergement touristique; la lacune a été comblée dans la foulée. Pour ce faire, le législateur a dégagé six catégories d'hébergements touristiques (hôtels, appart-hôtels, résidences de tourisme, hébergements chez l'habitant, centres d'hébergement de tourisme social et terrains de camping), qui recouvrent l'ensemble du secteur¹⁶.

5. Cependant, l'ordonnance a été prise aussi aux fins de mettre un terme à l'insécurité juridique résultant de l'apparition sur le marché d'appart-hôtels et, surtout, de biens offerts à la location touristique par des particuliers via des plateformes internet; en cela, le *timing* du texte bruxellois n'est sans doute pas fortuit. Dont acte: le texte a veillé à ne pas se cantonner au type

¹³ Art. 2, § 5, de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *M.B.*, 20 juillet 1993.

¹⁴ Cfr art. 6, § 1^{er}, VI, al. 5, 6^e, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, complété par l'art. 2, § 5, de la loi spéciale du 16 juillet 1993. Voy. cependant, par la suite, art. 18, 3^e, de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième réforme de l'État, *M.B.*, 31 janvier 2014.

¹⁵ C.C., 15 mars 2012, n° 45/2012.

¹⁶ Art. 3, 4^e à 9^e respectivement, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

d'hébergement qui est exclusivement le fait de professionnels. Concrètement, dans les six catégories précitées, la résidence de tourisme et l'hébergement chez l'habitant sont directement issus de cette réflexion-là; elles rassemblent ainsi l'essentiel des biens mis à disposition à travers les plateformes de réservation en ligne, soit par des particuliers dits «non professionnels», soit par des investisseurs professionnels qui tendent à rentabiliser des logements généralement achetés de manière groupée en vue de développer de la location à court terme.

6. Que recouvrent ces deux catégories? La résidence de tourisme se définit comme étant «toute villa, maison ou appartement, studio, chambre réservés à l'usage exclusif du locataire, équipés du mobilier nécessaire pour se loger et cuisiner et incluant, le cas échéant, des services de type hôtelier moyennant un supplément de prix»¹⁷. Pour sa part, l'hébergement chez l'habitant est défini par l'ordonnance comme «tout établissement disposant d'une ou de plusieurs chambres ou espaces séparés et aménagés à cet effet, qui font partie de l'habitation personnelle et habituelle de l'exploitant ou de ses annexes attenantes»¹⁸. L'on verra que certaines de ces définitions ne sont pas étanches ni exemptes d'imprécision (voy. *infra*, n° 35). Les services de type hôtelier sont quant à eux définis comme «toutes les prestations offertes ou proposées par un hébergement touristique telles que l'offre de petit-déjeuner, le changement de literie, le nettoyage des chambres, la conciergerie ou la réception»¹⁹. Enfin, et ce point est important, le touriste s'entend de «toute personne qui dans le cadre de ses activités privées ou professionnelles séjourne au moins une nuit dans un milieu autre que son environnement habituel sans y établir sa résidence et pour une durée limitée à 90 jours»²⁰.

7. Choix a été fait manifestement, pour la description de ces catégories, de ne *pas* tenir compte de leur mode particulier de réservation (par internet). Si l'ordonnance a bien été adoptée concomitamment au développement des plateformes en ligne (et, pour partie à tout le moins, en réaction à celles-ci), cette option ne transparait nullement du texte, lequel est plus large. Il est vrai que la technologie est mouvante par essence et que ces modes de réservation pourraient disparaître aussi rapidement qu'ils sont apparus et se faire remplacer par des procédés plus sophistiqués encore.

¹⁷ Art. 3, 6°, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

¹⁸ Art. 3, 7°, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

¹⁹ Art. 3, 4°, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

²⁰ Art. 3, 1°, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

Section 2.

Les objectifs affichés de l'ordonnance

8. Outre le fait qu'il convenait de « légiférer de manière efficace et concrète dans un domaine souffrant d'une insécurité juridique évidente »²¹ (pour doter enfin la Région d'une législation organique en matière d'hébergement touristique), trois objectifs massifs ont été mis en exergue par les autorités régionales lors de l'adoption de l'ordonnance du 8 mai 2014 : uniformiser la procédure d'autorisation pour les différents hébergements touristiques, protéger les touristes et réglementer la concurrence dans le secteur du tourisme. Passons-les en revue.

Sous-section 1. Uniformisation de la procédure

9. En premier lieu, le législateur a entendu « uniformiser la procédure pour l'ensemble des hébergements touristiques »²² ; il y allait aussi d'une exigence transversale de simplification administrative. Ce qui fut fait. D'abord, l'entière de l'activité d'hébergement touristique est régie par un seul texte. Si, ensuite, six classes d'hébergements touristiques ont été instaurées, c'est une procédure *unique* d'enregistrement qui les gouverne — quel que soit donc le type de bien mis à disposition²³ ; seules varient en fonction de la catégorie d'hébergement touristique certaines conditions spécifiques d'exploitation.

Sous-section 2. Protection des touristes

10. La Région, par son ordonnance, poursuivait aussi un objectif de « protection des touristes »²⁴. C'est ce but qui explique le déploiement d'un régime d'autorisation préalable, les touristes étant considérés comme de véritables destinataires de services (dont la qualité doit être garantie). « Mettre en place un régime qui ne serait pas un régime d'autorisation tout en assurant une protection suffisante au destinataire de services s'est révélé difficile », appuie l'auteur du texte ; « le présent projet d'ordonnance comporte un régime d'autorisation parfaitement justifié par la nécessité de protéger le destinataire de services »²⁵. *A contrario*, « un régime d'enregistrement immédiat n'aurait pas

²¹ Projet d'ordonnance relative à l'hébergement touristique, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013/2014, n° A-501/1, p. 4.

²² Projet d'ordonnance relative à l'hébergement touristique, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013/2014, n° A-501/1, p. 4.

²³ Cfr le chapitre 3 de l'ordonnance du 8 mai 2014 et le chapitre 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016.

²⁴ Projet d'ordonnance relative à l'hébergement touristique, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013/2014, n° A-501/1, p. 5.

²⁵ *Ibid.*, p. 6.

pu apporter une sécurité adéquate, un contrôle *a posteriori* pouvant intervenir trop tardivement pour avoir une efficacité réelle»²⁶.

Ceci étant, ce même objectif de protection des touristes a justifié des vérifications *postérieures* également (à l'enregistrement de l'hébergement)²⁷. Il est «indispensable» de les «imposer», complète le père du texte, au vu des «risques encourus par le destinataire de services s'il n'est pas hébergé dans des conditions conformes aux normes édictées» (et «afin de pallier le manque de contrôle *ex ante*, renforçant ces risques d'autre part»)²⁸. Plus généralement, la Ministre compétente de l'époque clamait sa «volonté de permettre aux touristes en séjour dans notre capitale pour des motifs variés – que ce soit à des fins professionnelles ou de loisir – de disposer d'un choix diversifié au niveau de leur mode d'hébergement», laquelle «a foncièrement présidé à l'élaboration du texte du projet, en veillant néanmoins à assurer un niveau optimal et transparent des services associés conformément à leurs attentes légitimes»²⁹.

Sous-section 3. Réguler la concurrence

11. Le dernier but (ouvertement) affiché par le législateur régional consiste à «réglementer la concurrence dans le secteur du tourisme»³⁰. Il s'agit par-là d'encadrer «la concurrence potentiellement déloyale entretenue par ces nouvelles formes d'hébergements touristiques à l'égard des hôtels et des chambres d'hôtes»³¹. Les nouvelles formes d'hébergement touristique en question semblent faire directement référence aux plateformes internet, qui ouvrent il est vrai des perspectives inédites en termes de réservation. La ministre concernée pointait à cet égard «ce que les professionnels du secteur appellent désormais la “zone grise” des établissements d'hébergement touristique, zone qui s'est considérablement accrue au cours de la dernière décennie compte tenu de l'accroissement de la faculté de réservations par Internet dans un secteur où la concurrence est écrasante et s'avère donc fortement déloyale à l'égard des exploitants d'établissements hôteliers tenus, quant à eux, de respecter scrupuleusement leurs obligations d'ordre légal et réglementaire»³². Néanmoins, on rappellera que l'ordonnance englobe et régit l'ensemble des

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Art. 20 et 23 notamment de l'ordonnance du 8 mai 2014.

²⁸ Projet d'ordonnance relative à l'hébergement touristique, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013/2014, n° A-501/1, p. 7.

²⁹ Projet d'ordonnance relative à l'hébergement touristique, Rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques, chargée de la Politique économique, de la Politique de l'emploi et de la Recherche scientifique, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013/2014, n° A-501/2, p. 7.

³⁰ *Ibid.*, p. 6.

³¹ *Ibid.*, p. 4.

³² *Ibid.*, p. 6.

hébergements touristiques apparus sur le marché, indépendamment donc du mode de réservation de ceux-ci.

Section 2. Un objectif tacite

Sous-section 1. Description

12. Au-delà de ces objectifs affichés, l'adoption de l'ordonnance répond également à un autre dessein, plus tacite : endiguer le dépeuplement de certains quartiers provoqué par l'essor des plateformes en ligne et garrotter la fuite de leurs habitants (remplacés par une clientèle de passage)³³. Un développement urbain harmonieux et un aménagement du territoire raisonné font donc partie aussi des visées globales des promoteurs de l'ordonnance. Et, corrélativement, il est question de réagir aux augmentations des loyers dans le secteur du logement, tirés vers le haut par les revenus substantiels que les biens immobiliers sont susceptibles de générer dans le cadre d'une mise à disposition à titre d'hébergement touristique.

13. Moins ouvertement brandi, sans doute, cet objectif n'en est pas moins officiel. Et assumé (publiquement). Ainsi, dès avant l'adoption de l'ordonnance, un député de la majorité relevait que « l'adoption de cette nouvelle réglementation est rendue encore plus essentielle par l'explosion démographique sans précédent à laquelle notre Région fait face, car la demande de logements est toujours plus grande. Dès lors, l'évolution anarchique du marché du logement alternatif nuit aux balises de sécurité minimales mises en place, notamment dans le Code du logement »³⁴. Dans la ligne, l'un de ses coreligionnaires (de la majorité également) avertissait : « Nous devons être attentifs, notamment au développement de ces nouveaux logements, qui exercent une pression sur les loyers. Nous savons qu'un certain nombre de logements qui pourraient être loués à des citoyens bruxellois avec des baux à durée indéterminée, sont aujourd'hui loués comme appartements touristiques »³⁵.

14. Cet objectif de protection du logement se trouve largement conforté par les débats parlementaires qui ont suivi l'adoption de l'ordonnance. L'inquiétude de voir ainsi le secteur immobilier classique perdre du terrain par

³³ Cfr sur ces dangers M. GRAVARI-BARBAS et S. GUINAND (dir.), *Tourism and Gentrification in Contemporary Metropolises. International Perspectives*, Oxon, Routledge, 2017 ; I. BROSSAT, *Airbnb. La ville ubérisée*, Paris, La ville brûle, 2018 ; ou encore P. SCHÄFER et N. BRAUN, « Misuse through short-term rentals on the Berlin housing market », *International Journal of Housing Markets and Analysis*, 2016, n° 9, pp. 287 et s.

³⁴ Intervention de M. Hutchinson le 25 avril 2014, C.R.I., Parl. Rég. Brux.-Cap., séance plénière, 2013-2014, n° 22, p. 67.

³⁵ Intervention de M. Mousshin du 25 avril 2014, C.R.I., Parl. Rég. Brux.-Cap., séance plénière, 2013-2014, n° 22, p. 67.

rapport au marché de l'hébergement touristique sourd en effet de nombreuses interventions de membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. «Le risque le plus important est de voir ces logements mis en location via les plates-formes prendre la place du marché locatif classique de manière excessive. Ce phénomène s'est déjà manifesté dans un certain nombre de villes comme Paris, Barcelone et New York, qui ont dû prendre des mesures drastiques. Le développement de plates-formes comme Airbnb réduisait, en effet, le nombre de logements disponibles, alors qu'elles connaissaient déjà une forte tension sur le marché du logement. Ce risque est bien réel dans certains quartiers bruxellois», prévient un parlementaire, sans détour³⁶. L'un de ses collègues embraie: «certains quartiers sont effectivement confrontés à un grignotage de l'habitat traditionnel au profit de ce type d'hébergement [entendre les hébergements touristiques]»³⁷. Et le premier de renchérir en affirmant que «les effets pervers sont importants, surtout l'empiètement sur le marché locatif classique et la pression exercée sur le marché immobilier»³⁸.

15. Au-delà des parlementaires, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a lui aussi confirmé que la protection de la fonction de logement constituait un véritable objectif, *in se*, de la politique de l'hébergement touristique. Le ministre-président a lui-même souligné que «le nombre d'hébergements touristiques enregistrés ne devra pas constituer la seule mesure de l'efficacité de cette législation. Je pense ici aux objectifs poursuivis par sa mise en place, et plus précisément dans le cadre de votre interpellation, à celui de la lutte contre la crise du Logement à Bruxelles. Ainsi, le nombre d'exploitants qui cessent leur activité d'hébergement touristique pour rendre à nouveau leur bien disponible à la location de long terme sur le marché de l'immobilier constituera tout autant un indice de mesure révélateur»³⁹. Encore faut-il que les exploitants aient au préalable dûment observé l'obligation d'enregistrement qui leur incombe en vertu de l'ordonnance du 8 mai 2014 pour que la (re)mise de leurs biens en location de long terme sur le marché locatif puisse réellement servir d'instrument de mesure efficace à cet égard, ce dont il est permis de douter (*cfr infra*, point 27).

Le chef de l'exécutif a également fait observer que «sur cette base, il est correct d'affirmer que les exploitants dont l'hébergement touristique ne constitue pas un lieu de résidence principale ou habituelle pourraient voir

³⁶ Intervention de M. Maron le 2 octobre 2017, C.R.I., Parl. Rég. Brux.-Cap., Commission des Finances et des Affaires générales, 2017-2018, n° 5, p. 10.

³⁷ Intervention de M. De Bock le 2 octobre 2017, C.R.I., Parl. Rég. Brux.-Cap., Commission des Finances et des Affaires générales, 2017-2018, n° 5, p. 20.

³⁸ Intervention de M. Maron le 15 novembre 2017, C.R.I., Parl. Rég. Brux.-Cap., Commission du développement territorial, 2017-2018, n° 31, p. 77.

³⁹ Réponse donnée par M. Vervoort le 7 juin 2017 à une interpellation de M. André du Bus de Warnaffe, C.R.I., Parl. Rég. Brux.-Cap., Commission du développement territorial, 2016-2017, n° 115, p. 23.

l'affectation de leur(s) bien(s) qualifiée comme établissement hôtelier, ce qui peut ne pas être conforme avec la destination de l'immeuble telle que mentionnée dans le permis d'urbanisme existant, si celui-ci renseigne qu'il s'agit de logement. Par ailleurs, comme vous l'avez précisé, la modification du permis d'urbanisme ne sera pas toujours possible, l'application de la prescription sur la protection du logement imposant pour certaines zones de créer ailleurs, dans la zone considérée, les mètres carrés de logement qui ont disparu de ce fait. Il est donc également correct que pour certains hébergements, cette attestation urbanistique sera le seul document faisant défaut pour obtenir l'enregistrement du bien en tant qu'hébergement touristique. Le refus d'enregistrement restera toutefois notifié par Bruxelles Économie et Emploi en charge de l'application de l'ordonnance du 8 mai 2014, qui n'a pas la compétence de remettre en cause l'appréciation faite par la commune quant au respect des normes d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Sur le terrain, les biens ainsi concernés constituent autant de logements à nouveau disponibles à la location de long terme, voire à l'achat, ce qui répond totalement à l'un des objectifs poursuivis par la mise en place de cette législation: la protection du logement sur le territoire bruxellois, à laquelle je faisais référence au début de ma réponse. Il ne faut pas se le cacher, ce sont des dérives que l'on constate dans d'autres villes: on en arrive à exclure des habitants parce qu'il est plus rentable de mettre en location sur Airbnb que de louer à des particuliers. Nous devons dès lors garantir un certain équilibre, dans un contexte de crise du logement à Bruxelles»⁴⁰.

16. Cette inquiétude quant à la pérennité de la fonction de logement classique face au développement de nouveaux modes d'hébergement s'est également traduite tout dernièrement au sein de certaines communes bruxelloises⁴¹ en réaction au phénomène du coliving, concept qui fait actuellement encore l'objet d'un vide juridique en Région de Bruxelles-Capitale, mais dont les services qu'il propose se rapprochent de l'hébergement touristique. Ce type d'hébergement partagé/collectif temporaire⁴², qui s'apparente à une forme de logement hybride entre la colocation traditionnelle et l'hébergement de type hôtelier, connaît un essor croissant et ininterrompu en Belgique ces dernières années. Il se caractérise par la mise en location d'espaces privés meublés accompagnés de zones communes⁴³ par des sociétés professionnelles au profit de particuliers. Il se distingue de la colocation traditionnelle par le fait que les preneurs ne sont pas engagés par un contrat unique avec le

⁴⁰ Réponse donnée par M. Vervoort le 7 juin 2017 à une interpellation de M. André du Bus de Warnaffe, C.R.I., Parl. Rég. Brux.-Cap., Commission du développement territorial, 2016-2017, n° 115, p. 29.

⁴¹ À savoir les communes d'Ixelles, Bruxelles-Ville et Saint Gilles.

⁴² Le coliving est généralement prévu pour une période de courte durée, par exemple, de 3 à 6 mois, même si des durées supérieures se rencontrent aussi.

⁴³ Il s'agit ordinairement d'entreprises privées.

bailleur⁴⁴ mais aussi par l'offre de services complémentaires « partagés » généralement compris dans le prix du loyer (i.e. nettoyage régulier, salle de sport, centre de bien-être, abonnement Internet, etc.) qui sont *parfois* comparables aux prestations globales d'hébergement (de type « pack all-in ») offertes par les hôtels.

17. Les communes précitées ont ainsi proposé d'initiative un projet de recommandations dont l'objectif semble être de guider l'autorité communale dans l'instruction des demandes de permis à introduire pour l'implantation des projets de coliving au sein du territoire de la commune concernée. Ce faisant, le but poursuivi serait d'assurer entre autres la préservation de la fonction de logement classique au sein de leurs territoires respectifs. Si ces recommandations ont été adoptées par les conseils communaux d'Ixelles, de la Ville de Bruxelles et de Saint-Gilles respectivement en date du 15, 17 et 24 juin 2021, celles-ci n'ont en tout état de cause pas de valeur contraignante et seraient même, à notre estime, édictées *contra legem*. En l'état actuel du droit et en l'attente des réformes actuellement en cours, notamment du règlement régional de l'urbanisme prévu pour mi-2023, aucun permis d'urbanisme n'est à l'heure actuelle requis pour effectuer des transformations en vue d'implanter un logement de coliving à la place d'un logement unifamilial dès lors que la destination de logement ne s'en trouve pas modifiée au sens de l'article 98, § 1^{er}, 5°, du CoBAT⁴⁵, cette dispense n'exonérant évidemment pas du respect des règles imposées par le Titre II (« Normes d'habitabilité des logements ») du règlement régional d'urbanisme (RRU)⁴⁶ et des exigences minimales d'hygiène, de sécurité et de confort du Code bruxellois du logement⁴⁷.

⁴⁴ Au sens du Code du logement, la colocation est « la location d'un même logement par plusieurs preneurs qui optent, avec l'accord exprès ou tacite du bailleur, pour l'application du régime propre à la colocation en signant un pacte de colocation tel que prévu par l'article 261, formalisée par la conclusion d'un seul contrat entre les preneurs et le bailleur » (art. 2, 34°, du Code bruxellois du logement).

⁴⁵ Voy. not.: P. LEPRINCE, « Bruxelles: trois communes ouvrent la porte à l'encadrement du "coliving" », *Le Soir*, disponible sur La Une – Le Soir, consulté le 25 juin 2021; Ph. COULÉE, « Le coliving, la nouvelle spéculation immobilière? », *L'Écho*, disponible sur <https://www.lecho.be>, consulté le 29 juin 2021.

⁴⁶ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2006. Notons cependant que, d'une part, cet arrêté ne s'applique pas aux hébergements de type collectif ou aux établissements hôteliers (art. 1, § 4, du titre II) dans la mesure où ceux-ci, de par leur caractère collectif et/ou d'accueil temporaire, ne correspondent pas nécessairement à l'unité de résidence visée par le Titre II et ne nécessitent dès lors pas l'ensemble des caractéristiques qu'il prescrit. D'autre part, pour les constructions existantes, l'article 1, § 3, 2°, prévoit que le Titre II concerne uniquement « [...] [les actes et travaux qui] ne visent pas au maintien de [la] construction mais impliquent la construction d'une extension ou d'un étage supplémentaire, la modification du nombre de logements, la modification des destinations ou de leur répartition, ou la modification d'une caractéristique du logement réglementée par le présent titre ».

⁴⁷ Ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement.

Sous-section 2. Stratégie de mise en œuvre

18. Évoqué à la fois lors des débats antérieurs à la promulgation de l'ordonnance et postérieurs, l'objectif de protection du logement est incontestable. Il doit dès lors, si l'on prétend mesurer pleinement l'efficacité du texte, être intégré aux buts affichés par l'auteur de ce dernier. Or, et tel est le moteur principal de notre réflexion, les outils législatifs et réglementaires dont s'est dotée la Région de Bruxelles-Capitale (l'ordonnance de 2014 et son arrêté d'exécution) ne nous semblent pas être à la hauteur de ce défi-là, à savoir empêcher le détricotage de la fonction résidentielle. Autrement dit, les moyens ne paraissent pas en adéquation avec cette (forte) ambition régulatoire. À preuve ou à témoin, les principales exigences associées à la déclaration préalable à introduire par la personne physique ou morale désireuse d'exploiter un hébergement touristique tiennent à l'hygiène du bien⁴⁸, à sa sécurité (sous l'angle de l'incendie)⁴⁹ et à sa conformité urbanistique⁵⁰, mais aucune n'a trait à la protection globale du tissu résidentiel urbain.

Et encore, du seul point de vue de la sécurité, la sévérité est loin d'être totale. D'abord, parce que le candidat exploitant peut se contenter d'obtenir, pour une résidence de tourisme ou un hébergement chez l'habitant⁵¹, une « attestation de contrôle simplifié », limitée au contrôle des installations électriques, de chauffage et de gaz⁵². Ensuite, parce que la batterie de critères de sécurité, de salubrité et d'équipement (érigés par le Code bruxellois de logement⁵³) qui gouverne les logements mis en « location »⁵⁴ ne s'applique *pas* aux hébergements touristiques, ceux-ci étant exclus du champ d'application de ce Code⁵⁵. Quant au titre II du RRU déjà cité, même si celui-ci s'applique même aux actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, il exclut les hébergements collectifs et les hôtels et, quant aux constructions existantes, ne s'applique que dans des cas bien déterminés⁵⁶.

⁴⁸ Art. 5, 2°, c), de l'ordonnance du 8 mai 2014.

⁴⁹ Art. 5, 2°, a), al. 1^{er}, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

⁵⁰ Art. 5, 2°, b), de l'ordonnance du 8 mai 2014. Cfr aussi art. 7, 11°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016.

⁵¹ Soit les deux catégories regroupant l'essentiel des biens de plateformes.

⁵² Art. 5, 2°, a), al. 2, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

⁵³ Art. 4 du Code bruxellois du logement et arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 septembre 2003.

⁵⁴ Ou, plus précisément, les sanctions traditionnelles (frappant le bien non conforme) que sont l'amende et l'interdiction à la location ne concernent que les logements proposés à la « location » ; voy. respectivement art. 10, § 1^{er}, al. 1^{er}, et 8, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

⁵⁵ Ainsi le « bail d'habitation » est-il le « bail portant sur un logement à l'exclusion des hébergements touristiques au sens de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2014 » (art. 2, § 1^{er}, 30°, du Code bruxellois du logement, nous soulignons). Voy. aussi à ce sujet la contribution de M^e Gilles Carnoy dans ce même numéro.

⁵⁶ Voy. *supra*, note de bas de page n° 49.

19. S'il n'est pas question de remettre en cause la légitimité de ces exigences, force est de constater qu'elles n'ont pas en soi vocation à prémunir les quartiers contre le dépeuplement. Il n'était pourtant pas interdit, à cet égard, de lier l'octroi du numéro d'enregistrement à des conditions telles qu'un nombre maximal de biens offerts sur la plateforme internet, une localisation dans certains quartiers seulement (pas encore trop touchés par le phénomène), un plafond de durée annuelle totale de mise à disposition, un tarif correspondant à un barème, etc.; il n'en a rien été.

Certes, la commune commise à la délivrance de l'attestation de conformité urbanistique exerce à cette occasion un pouvoir de vérification *ex ante*, ce qui pourrait la mettre en mesure de freiner la prolifération des hébergements touristiques. Toutefois, son contrôle ne peut porter, en vertu de l'ordonnance du 8 mai 2014, que restrictivement sur la réglementation relative à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire — et sur rien d'autre⁵⁷. Autrement dit, les communes peuvent uniquement dire si oui ou non le bien offert comme hébergement est conforme à la situation de droit du point de vue urbanistique mais ceci ne permet certainement pas de réguler l'offre en logements de manière efficace ni d'instaurer une politique visant à préserver cette fonction.

Il y a plus: la stratégie même de la Région pour la mise en œuvre de ce but tacite (mais angulaire) peut étonner, en ce que celle-ci délègue entièrement cette réalisation aux pouvoirs *locaux*, que ce soit pour la délivrance de l'attestation de sécurité incendie⁵⁸ ou de l'attestation de conformité urbanistique⁵⁹. Or, la nécessité de protéger le secteur résidentiel n'a-t-elle pas été déclinée à l'envi par les parlementaires et le Gouvernement régionaux? Et, accessoirement, les Régions ne sont-elles pas nommément identifiées parmi les autorités chargées de donner chair à l'article 23 de la Constitution (proclamant le droit au logement)⁶⁰? Ce déficit de mainmise régionale en matière d'hébergement touristique peut sembler d'autant plus dommageable que, pour ce qui la concerne, la politique régionale du logement ne se montre pas davantage coercitive (sur le terrain de la régulation et de l'accessibilité financière à tout le moins); ainsi, le bailleur n'est tenu par aucune contrainte au moment d'arrêter le montant du loyer, entièrement libre qu'il est de le fixer à la hauteur qu'il désire⁶¹ (indépendamment par exemple de l'état du bien)⁶². À ce jour en tout

⁵⁷ Même si la notion de bon aménagement des lieux permet d'étendre quelque peu le spectre de l'appréciation.

⁵⁸ Art. 5, 2°, a), al. 1^{er}, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

⁵⁹ Art. 5, 2°, b), de l'ordonnance du 8 mai 2014.

⁶⁰ À l'alinéa 2 de cette disposition. Sur la question, voy. entre autres N. BERNARD, *La réception du droit au logement par la jurisprudence. Quand les juges donnent corps au droit constitutionnel au logement*, Bruxelles, Larcier, 2011.

⁶¹ Voy. toutefois, mais à titre éminemment marginal, l'art. 241 du Code bruxellois du logement.

⁶² Il existe bien une « grille indicative de référence des loyers » mais, comme son nom l'indique, elle ne jouit d'aucun caractère obligatoire (art. 225 du Code bruxellois du logement et arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 instaurant une grille indicative de référence des loyers, *M.B.*, 6 novembre 2017, *err.*, 29 novembre 2017). Cfr sur ce sujet

cas, aucun législateur régional n'a encore franchi le pas périlleux de réguler voire de plafonner les loyers (même si la situation est appelée à évoluer dans un proche avenir à Bruxelles⁶³), ce qui, on le relèvera, constituerait toutefois un affaiblissement sensible du principe de la liberté contractuelle, s'ajoutant à de nombreuses autres restrictions que connaît actuellement ce principe.

20. Quant au coliving, même si, comme on le verra, ceux-ci ne constituent pas automatiquement un hébergement touristique, les considérations qui précèdent tendent à confirmer la nécessité d'ériger, ici aussi, un cadre urbanistique clair. On y reviendra (*infra*, n° 42).

Chapitre 2.

Le contenu de l'ordonnance (ou les conditions de l'enregistrement)

21. Une fois décrites les différentes finalités (explicites et implicites) attachées à l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique, il importe d'étudier le contenu de celle-ci et, plus spécifiquement, de démontrer les ressorts de la procédure d'enregistrement obligatoire, élément nodal du dispositif. Le but, par là, n'est autre que de paver la voie à la réflexion qui occupera la seconde partie de la présente contribution et qui consistera à examiner si le texte est susceptible, tel qu'il est ainsi conçu, de rencontrer les objectifs qu'on lui a assignés. Sans pour autant entrer dans les détails de celui-ci, il est apparu opportun aux auteurs de retracer, ci-dessous, le processus qui doit être suivi par l'hébergeur pour obtenir son enregistrement et, ainsi, être autorisé à exploiter son, ou ses, hébergement(s) touristique(s).

Section 1.

Les conditions de fond

22. Quel protocole l'hébergeur doit-il suivre pour obtenir son enregistrement et, ainsi, être autorisé à exploiter son ou ses hébergement(s) touristique(s)? « 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 », énonce l'ordonnance

B. LOUVEAUX, *Bail d'habitation en Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 760 et N. BERNARD, *Bail d'habitation dans les trois Régions*, Bruxelles, Larcier (R.P.D.B.), 2020, p. 185.

⁶³ En effet, la proposition d'ordonnance visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs, déposée le 25 février 2021 au Parlement bruxellois, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, A-330/1, a été votée le 8 juillet 2021 par la Commission du logement du Parlement bruxellois.

du 8 mai 2014⁶⁴. Cette procédure de déclaration préalable (destinée à obtenir un numéro d'enregistrement) implique donc, dans un premier temps, que l'exploitant et l'hébergement touristique remplissent certaines conditions, détaillées maintenant.

23. Au rang des conditions à charge de l'exploitant⁶⁵, notons qu'il :

- doit être une personne physique ou une personne morale (qu'elle soit constituée en vertu du droit belge ou qu'elle puisse y être assimilée);
- ne peut avoir été condamné en Belgique pour une infraction qualifiée à certaines dispositions du Code pénal: voyeurisme, attentat à la pudeur, viol, prostitution, outrage aux bonnes mœurs, etc.⁶⁶;
- doit disposer d'une assurance en responsabilité civile pour les dommages causés par lui-même ou ses préposés;
- doit régler l'éventuelle amende administrative qui lui aurait été infligée⁶⁷;
- doit respecter les réglementations de travail et de sécurité sociale, ainsi que les conventions collectives de travail en vigueur.

24. En ce qui concerne cette fois les conditions associées à l'établissement d'hébergement touristique proprement dit⁶⁸:

- il doit être porteur d'une attestation de sécurité d'incendie, qui « témoigne que l'hébergement satisfait aux normes de sécurité en matière de protection contre l'incendie »⁶⁹. Celle-ci est délivrée, sur avis du SIAMU⁷⁰, par le bourgmestre de la commune où est sis l'hébergement touristique (et, en cas de recours, par le Gouvernement⁷¹);
- ce document peut être remplacé, pour les établissements entrant dans les catégories « résidence de tourisme » et « hébergement chez l'habitant », par une attestation de « contrôle simplifié », qui garantit que le bien respecte les « normes de sécurité concernant l'installation électrique, le chauffage et le gaz ». Cette dernière attestation est octroyée elle aussi par le bourgmestre (ou, en cas de recours, par le Gouvernement⁷²), mais sur la base ici de « certificats de conformité » délivrés par un organisme agréé;
- l'hébergement touristique doit avoir été créé « dans le respect de la réglementation relative à l'aménagement du territoire et aux règles

⁶⁴ Art. 4.

⁶⁵ Cfr art. 5, 1°, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

⁶⁶ Si l'exploitant est une personne morale, la personne chargée de la gestion journalière est également concernée.

⁶⁷ Voy. *infra*, n° 58.

⁶⁸ Cfr art. 5, 2°, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

⁶⁹ Protection spécifique aux établissements d'hébergement.

⁷⁰ C'est Bruxelles – Prévention & Sécurité qui se charge de transmettre l'avis.

⁷¹ Voy. art. 34 et s. de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016.

⁷² Voy. art. 34 et s. de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016.

urbanistiques en vigueur», ce respect devant faire l'objet d'une «attestation» délivrée par la commune où est situé l'hébergement touristique considéré;

- l'hébergement touristique doit «en permanence» être maintenu dans un «bon état d'hygiène et d'entretien»;
- l'hébergement doit correspondre à l'une des catégories d'hébergements touristiques⁷³ déterminées par ou en vertu de l'ordonnance⁷⁴. Pour l'hébergement concerné, s'insérer dans l'une de ces catégories implique, par suite, le respect de «conditions spécifiques», propres à chaque classe⁷⁵.

Section 2.

Les contraintes procédurales

25. Pour ce qui est maintenant des contraintes davantage procédurales, relevons que la déclaration préalable à l'exploitation doit être introduite auprès du «Directeur chef de service Économie» (de l'administration Bruxelles Économie et Emploi du Service public régional de Bruxelles)⁷⁶, et assortie des documents suivants⁷⁷:

- la preuve de l'identité de l'exploitant;
- la preuve de la désignation de la personne physique chargée de la gestion journalière (le cas échéant);
- la preuve du mandat donné au déclarant (si le déclarant n'est pas exploitant);
- la copie du contrat d'assurance;
- la copie de l'avertissement-extrait de rôle du précompte immobilier relatif à l'immeuble;
- une copie de l'accord écrit du propriétaire (si l'exploitant n'est pas propriétaire de l'immeuble);
- un accord écrit de l'assemblée générale des copropriétaires (dans le cadre d'une copropriété);
- un extrait du casier judiciaire;
- l'attestation de sécurité incendie ou l'attestation de contrôle simplifié;
- l'attestation de conformité aux dispositions légales applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme;
- des plans et photos de l'établissement.

⁷³ Ou à l'une des sous-catégories complémentaires.

⁷⁴ Voy. n^{os} 4 et 32.

⁷⁵ Conditions énumérées, au sein de l'ordonnance du 8 mai 2014, à l'article 6 pour les hôtels, à l'article 7 pour les appart-hôtels, à l'article 8 pour les résidences de tourisme, à l'article 10 pour les hébergements chez l'habitant, à l'article 12 pour les centres d'hébergement de tourisme social et à l'article 13 pour les terrains de camping.

⁷⁶ Art. 6, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016.

⁷⁷ Art. 7, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016.

26. Dans les quinze jours de la réception de la déclaration, le Directeur chef de service Économie confirme au déclarant la réception de son dossier⁷⁸. Si le dossier n'est pas complet, le Directeur signale au déclarant le caractère «temporairement irrecevable» de sa déclaration, non sans l'informer des documents qui restent manquants⁷⁹; en ce cas, le déclarant dispose de trente jours pour compléter son dossier⁸⁰, à défaut de quoi celui-ci est déclaré «définitivement irrecevable»⁸¹. Si, en revanche, le dossier est complet, le Directeur dispose d'un délai de trente jours pour en examiner la conformité et se prononcer⁸². Il transmet au déclarant sa décision, qu'elle soit favorable (et accompagnée alors d'un «numéro d'enregistrement»)⁸³ ou défavorable⁸⁴; à défaut de réponse dans le délai, l'enregistrement est «réputé refusé»⁸⁵.

L'exploitant auquel une décision de refus a été notifiée (ou, ajoute-t-on, qui n'a pas reçu de réponse) dispose d'un délai de trente jours pour former un recours auprès du «ministre compétent», lequel se prononce dans les nonante jours. Faute de décision dans ce laps de temps, la décision du Directeur est confirmée⁸⁶.

Deuxième partie. Appréciation

27. On l'a expliqué, le dispositif bruxellois en matière d'hébergement touristique tient tout entier dans une procédure d'obtention d'un «numéro d'enregistrement», que chaque candidat à l'exploitation d'un tel établissement doit mener à bien s'il veut entamer son activité. Et, pour promériter le précieux label, le bien est censé répondre à des conditions tenant à la fois à la sécurité (incendie) et à la conformité urbanistique⁸⁷.

Vient maintenant le temps de l'évaluation. Laquelle commence par une observation implacable: il semble que l'ordonnance de 2014 ne jouisse pas

⁷⁸ Art. 8, § 1^{er}, al. 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016.

⁷⁹ Art. 8, § 1^{er}, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016.

⁸⁰ Art. 8, § 2, al. 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016.

⁸¹ Art. 8, § 2, al. 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016.

⁸² Art. 9, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016.

⁸³ Art. 9, § 2, al. 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016.

⁸⁴ Art. 9, § 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016.

⁸⁵ Art. 9, § 2, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016.

⁸⁶ Art. 21 de l'ordonnance du 8 mai 2014.

⁸⁷ Cfr n^{os} 27 et s.

d'une application optimale sur le terrain et que le processus d'enregistrement ne soit effectivement suivi que par une minorité d'exploitants⁸⁸. Ce constat préoccupant ne peut que soulever à son tour une question : quels éléments du texte même pourraient expliquer cette carence d'effectivité ? C'est à tenter d'identifier ces différents freins potentiels que l'on va s'atteler dans la seconde partie de la contribution, sans autre but que de vouloir aider le législateur à revoir un jour sa réglementation organique pour lui conférer la diffusion qu'elle mérite. Signalons toutefois au préalable que la Ville de Paris vient de faire condamner Airbnb à une amende de huit millions d'euros pour avoir conservé sur leur plate-forme depuis 2017 des annonces dépourvues de numéro d'enregistrement⁸⁹.

Chapitre 1.

Le principe même de l'autorisation

28. Le premier élément qui interpelle dans l'ordonnance de 2014 tient dans le principe même d'une « déclaration préalable », indépendamment des conditions auxquelles celle-ci est soumise. Déjà, la formulation est trompeuse, car ce qui est présenté comme une simple « déclaration » doit s'analyser plutôt en une véritable *autorisation*, en ce que l'exploitation ne peut commencer *qu'après* octroi du *fiat* de l'administration régionale (lequel ne se donne donc qu'au terme d'une instruction de dossier qui repose étroitement sur l'appréciation par les communes de la régularité urbanistique du projet d'exploitation). Autant dire dès lors que la procédure est longue, contraignante et à l'issue incertaine ; elle peut être vue, partant, comme un frein par les exploitants, qui n'hésiteraient pas dès lors à entamer leur exploitation *sans* disposer de numéro d'enregistrement, fût-ce au prix de l'illégalité.

29. Il en va d'autant plus ainsi que nombre de communes bruxelloises sont hostiles à ces hébergements touristiques de type Airbnb qu'elles considèrent, souvent à tort, comme étant en infraction urbanistique. Saisies de demandes d'attestations de conformité, elles requalifient ces hébergements en établissements hôteliers au sens du PRAS et refusent dès lors de délivrer ces attestations au motif que l'activité d'hébergement serait incompatible avec la destination d'habitation du bien.

⁸⁸ Cfr, pour de plus amples renseignements, J.-M. DECROLY, N. BERNARD, L. DEBROUX *et al.*, *Mission d'évaluation de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique*, *op. cit.*

⁸⁹ Décision prise par le tribunal judiciaire de Paris le 1^{er} juillet 2021. L'amende infligée est jugée proportionnelle aux « agissements en cause » et à leurs conséquences sur « l'objectif de lutte contre la pénurie de logements destinés à la location » de la Ville de Paris. Le tribunal, plus largement, a « tenu compte de la gravité du manquement en cause, de sa durée et de ses effets au regard de l'objectif d'intérêt général de lutte contre la pénurie de logements destinés à la location » à Paris, non sans épingleur au passage « l'attitude incivique » d'Airbnb. Voy. *Le Monde* (en ligne), 1^{er} juillet 2021, ainsi que AEF info, dépêche n° 655058, publiée le 2 juillet 2021.

Cette conception entraîne des conséquences radicales dans les zones d'habitation à prédominance résidentielle, les zones d'habitation, les zones mixtes ou les zones de forte mixité du PRAS, dans lesquelles la modification totale ou partielle de l'utilisation ou de la destination d'un logement ainsi que sa démolition ne peuvent être autorisées que moyennant des conditions extrêmement strictes⁹⁰, qui ne permettent certainement pas d'implanter un « prétendu » hôtel à la place d'un logement. De nombreuses entreprises actives dans le secteur qui investissent dans des hébergements de ce type pourraient ainsi voir leurs investissements réduits à néant à défaut de pouvoir obtenir un permis pour exploiter un établissement hôtelier⁹¹.

30. La ligne de conduite ainsi suivie par les communes est cependant très contestable dans de nombreux cas puisque la requalification opérée au motif d'une prétendue infraction urbanistique ne vise en réalité qu'à réguler le logement, ce qui n'est pas l'apanage des communes⁹². Lorsque l'hébergement est offert par des particuliers, l'exploitation à des fins d'hébergement touristique est en outre souvent exercée à titre strictement privé et purement accessoire, sans transformation en vue de l'accueil des visiteurs et sans volonté de modifier la destination du bien. Ici encore, les services offerts (draps, nettoyage) sont également très limités. L'attitude des communes a ainsi pour effet de priver des particuliers de revenus d'appoint dont ils peuvent manquer.

31. Érigée en clef de voûte du dispositif, la figure de l'autorisation, sans laquelle rien ne peut se faire (en théorie), est conçue certes pour rassurer – les pouvoirs publics. Elle ne va cependant pas de soi, pour quatre raisons au moins (au-delà même du fait que le mouvement de l'économie collaborative – dans lequel s'inscrit peu ou prou le phénomène des hébergements privés donnés en location touristique – se distingue, lui, par son caractère informel et plus spontané).

Primo, dans son principe, une autorisation constitue une ingérence dans les droits consacrés par la directive européenne dite « services » de 2006⁹³, qui promeut (dans une certaine proportion) la libéralisation du marché des services et entend faciliter la prestation de tels services à l'intérieur de l'Union⁹⁴. Les interrogations que soulève dès lors le régime bruxellois de

⁹⁰ Voy. en particulier la prescription 0.12 du PRAS qui s'applique cumulativement aux prescriptions particulières à chaque zone et accorde une protection particulière au logement, dont la modification ou démolition doit répondre à des conditions strictes et être en outre soumise à des mesures particulières de publicité.

⁹¹ Voy. *infra*, n° 44.

⁹² Voy. *infra*, n° 36.

⁹³ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur; il s'agit de la fameuse directive « services », dite alors Bolkenstein (du nom du commissaire européen de l'époque qui l'a portée).

⁹⁴ Par exemple, la plateforme Airbnb a été considérée par la Cour de justice comme exonérée de l'obligation de disposer en France d'une carte professionnelle d'agent immobilier, en raison il est vrai

l'autorisation à l'aune de ce texte communautaire sont légion. D'abord, l'ordonnance excipe-t-elle bien d'une «raison impérieuse d'intérêt général», seule à même⁹⁵ de justifier cette dérogation à la liberté de commerce que représente ce régime d'autorisation préalable? À supposer cette question réglée (dans le sens affirmatif), il reste à vérifier que l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure «moins contraignante»⁹⁶. Et, au-delà du principe de l'autorisation, les critères présidant à son octroi sont censés eux-mêmes s'appuyer sur une raison impérieuse d'intérêt général⁹⁷, tout en se montrant «proportionnels à cet objectif d'intérêt général»⁹⁸, entre autres. Il n'est certes pas dit que l'ordonnance échouerait à ce test de conformité⁹⁹, et le récent arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après également «la Cour») ¹⁰⁰ laisse même à penser que les motifs qui sous-tendent l'ordonnance bruxelloise permettraient de manière semblable de justifier la dérogation à la liberté communautaire de commerce instaurée par le mécanisme d'autorisation préalable. Se penchant sur la question de la validité, au regard du droit européen, du principe d'autorisation préalable de changement d'usage des locaux affectés à la location touristique imposée en droit français¹⁰¹, la Cour a effectivement considéré que le cadre juridique français mis en place visait à lutter contre la pénurie de logement, objectif qui constitue une «raison impérieuse d'intérêt général»¹⁰². En l'espèce, il semble probable que tant les objectifs affichés de protection du touriste et de régulation de la concurrence qui sous-tendent l'ordonnance du 8 mai 2014, que l'objectif «tacite» de protection de la fonction de logement, puissent être à leur tour également considérés par la Cour comme constituant une «raison impérieuse d'intérêt général» qui permettraient de justifier une telle ingérence, pour

de l'absence de notification par l'État français d'une telle exigence à la Commission (démarche rendue obligatoire par la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur). Voy. C.J.U.E. (GC), 19 décembre 2019, *Airbnb Ireland UC et consorts*, C-390/18.

⁹⁵ Suivant l'art. 9, § 1^{er}, *litt.* b, de la directive du 12 décembre 2006.

⁹⁶ Art. 9, § 1^{er}, *litt.* c, de la directive du 12 décembre 2006.

⁹⁷ Art. 10, § 2, *litt.* b, de la directive du 12 décembre 2006.

⁹⁸ Art. 10, § 2, *litt.* c, de la directive du 12 décembre 2006.

⁹⁹ Cfr N. BERNARD et L. DEBROUX, «Mise à disposition de logements à une «clientèle de passage»: les mesures nationales «anti-Airbnb» ne sont pas (nécessairement) contraires au droit européen», note sous C.J.U.E., 22 septembre 2020, *J.L.M.B.*, 2021, pp. 805 et s.

¹⁰⁰ C.J.U.E., 22 septembre 2020, *Calvi Apartments SCI et HX*, C-724/18 et C-727/18.

¹⁰¹ Conformément à l'article L. 631-7 du Code de la construction et de l'habitation français.

¹⁰² Pour un examen approfondi de la question, voy. *infra*, la contribution de S. COUPECHOUX et N. DERDECK, «La réaction européenne face à la réglementation française en matière d'hébergement touristique». Cfr aussi N. BERNARD et L. DEBROUX, «Mise à disposition de logements à une «clientèle de passage»: les mesures nationales «anti-Airbnb» ne sont pas (nécessairement) contraires au droit européen», *op. cit.*, pp. 805 et s.

autant bien entendu que celle-ci s'avère à la fois proportionnelle et nécessaire pour rencontrer le(s) but(s) poursuivi(s) déjà évoqués¹⁰³.

32. *Secundo*, force est de constater que la nécessité d'une autorisation préalable est loin d'être partagée par tous. Ainsi la Région wallonne a-t-elle décidé ne *pas* y recourir, lui préférant une « déclaration sur l'honneur »¹⁰⁴ – ce qui, au passage, ne l'empêche nullement d'imposer elle aussi des conditions liées à la sécurité des lieux, entre autres¹⁰⁵. Empreinte de souplesse, la démarche wallonne n'a rien d'isolé puisque la Flandre a prévu de manière analogue que l'exploitant « informe » les autorités de son activité d'hébergement touristique¹⁰⁶, simplement – attendu que diverses conditions d'exploitation¹⁰⁷ sont instaurées là aussi et qu'elles font l'objet de contrôles ultérieurs¹⁰⁸ (comme dans le sud du pays, du reste).

Notre intention n'est nullement, par là, d'affirmer que tout se passe mieux au sud ou au nord du pays. Mais ces exemples étrangers à la Région de Bruxelles-Capitale donnent à voir qu'une alternative (au régime strict de l'autorisation préalable) semble possible ; au reste, le souci de protection du touriste ne paraît pas moins prégnant à Bruges, par exemple, qu'à Bruxelles.

33. *Tertio*, un dispositif *ex ante* ne constitue pas une garantie de succès. À preuve ou à témoin, le législateur bruxellois a pris le parti en 2013¹⁰⁹, dans le domaine approchant de la salubrité des habitations (dont les normes sont considérées d'ordre public pourtant), de mettre au rebut le système du permis de location¹¹⁰ mis en place une décennie plus tôt¹¹¹. Applicable aux meublés

¹⁰³ Relevons à cet égard que la Commission européenne a adressé une lettre de mise en demeure à la Belgique, concernant la procédure d'autorisation et les exigences générales que la Région de Bruxelles applique aux prestataires de services d'hébergement touristique (qui serait constitutive d'une violation de la directive « services »). Voy. Commission européenne, « La Commission prend des mesures pour veiller à ce que les professionnels et les prestataires de services puissent tirer pleinement parti du marché unique des services de l'UE », Communiqué de presse, 24 janvier 2019 accessible via https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_19_467, consulté le 5 juillet 2021. Il convient néanmoins de considérer cette mise en demeure d'un œil circonspect dès lors que l'arrêt C-724/18 et C-727/18 précité intervient postérieurement à la procédure de mise en demeure intentée par la Commission européenne.

¹⁰⁴ Art. 349.AGW, al. 1^{er}, 2^e, du Code wallon du tourisme.

¹⁰⁵ Cfr art. 201/1.D, § 1^{er}, du Code wallon du tourisme.

¹⁰⁶ Art. 5 du décret flamand du 5 février 2016 relatif à l'hébergement touristique, *M.B.*, 8 mars 2016.

¹⁰⁷ Comme le respect des normes en matière de protection contre l'incendie, un état suffisant de propreté et d'entretien, une assurance responsabilité civile, l'absence de condamnation de l'hébergeur pour des infractions identifiées, etc.

¹⁰⁸ Art. 4 du décret flamand du 5 février 2016.

¹⁰⁹ Ordonnance du 11 juillet 2013 portant modification du Code bruxellois du logement, *M.B.*, 18 juillet 2013, *err.*, 26 juillet 2013.

¹¹⁰ L'« attestation de conformité » plus exactement.

¹¹¹ Cfr art. 7 ancien du Code bruxellois du logement, tel qu'issu de l'ordonnance du 17 juillet 2003, *M.B.*, 9 septembre 2003.

ainsi qu'aux petits logements¹¹², ce régime d'autorisation préalable s'est révélé (là aussi) extrêmement peu suivi – seuls, schématiquement, les bailleurs *déjà consciencieux* à la base s'y pliaient¹¹³. Aussi, plutôt que de continuer à disperser les énergies des agents dans des vérifications administratives fastidieuses superflues, les autorités bruxelloises ont préféré concentrer les forces vives de la D.I.R.L.¹¹⁴ sur les enquêtes d'initiative ou sur plainte¹¹⁵, celles-là mêmes qui débusquent les pires taudis¹¹⁶. Loin donc de signer un quelconque laxisme coupable, l'abandon du régime du permis préalable a permis un renforcement de la sévérité à l'égard des bailleurs peu scrupuleux. Mais, comme nous l'avons déjà souligné¹¹⁷, le Code du logement ne s'applique pas aux hébergements touristiques¹¹⁸.

Dans la ligne, signalons que le « label logement étudiant de qualité » institué en 2018, pour certifier ici aussi la conformité du bien à une série d'exigences (de salubrité notamment), s'obtient sur simple déclaration sur l'honneur¹¹⁹.

34. *Quarto*, la question de la proportionnalité d'un système d'autorisation peut, à la lueur de la situation bruxelloise, être posée. Certes, ce régime n'est pas sans justification. « Mettre en place un régime qui ne serait pas un régime d'autorisation tout en assurant une protection suffisante au destinataire de services s'est révélé difficile », expliquait en ce sens la ministre. L'exposé des motifs indiquait aussi que « Le présent projet d'ordonnance comporte un régime d'autorisation parfaitement justifié par la nécessité de protéger le destinataire de services »¹²⁰. Au demeurant, il n'est dès lors pas interdit de penser qu'un objectif de ce type fournit au texte bruxellois sa « raison impérieuse d'intérêt général », celle qui est nécessaire pour l'exonérer de tout grief d'atteinte à la liberté européenne de commerce, ce que la Cour de justice

¹¹² C'est-à-dire d'une superficie de 28 m² maximum.

¹¹³ Comme les établissements universitaires.

¹¹⁴ La Direction de l'inspection régionale du logement, commise à la vérification du respect des normes de salubrité.

¹¹⁵ Art. 7, § 2, al. 1^{er}, 2° et 3°, du Code bruxellois du logement.

¹¹⁶ Cfr N. BERNARD et Fr. DEGIVES, « La lutte contre l'insalubrité à Bruxelles, de la théorie à la pratique », *Pyramides* (revue du Centre d'Études et de Recherches en Administration publique de l'ULB), 2009, pp. 267 et s.

¹¹⁷ Voy. *supra*, n° 17, note de bas de page.

¹¹⁸ Voy. sur le thème N. BERNARD et A. MAHOX, « Le contenu (et la philosophie) de la réforme du 11 juillet 2013 », in N. BERNARD et A. MAHOX (dir.), *Le Code bruxellois du logement en débat(s)*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 5 et s.

¹¹⁹ Art. 6, 2°, et art. 10, al. 5, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 novembre 2017 fixant les conditions que doivent remplir les logements d'étudiants en vue d'obtenir le label « logement étudiant de qualité », *M.B.*, 6 décembre 2017.

¹²⁰ Projet d'ordonnance relative à l'hébergement touristique, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013/2014, n° A-501/1, p. 6.

de l'Union européenne semble avoir récemment confirmé dans l'arrêt *Cali Apartments* (voy. *supra*, n° 31)¹²¹.

Il n'empêche, le déficit d'effectivité dont paraît souffrir le mécanisme bruxellois de l'enregistrement impose de prolonger l'examen. Pour une mesure (potentiellement) attentatoire à des droits et libertés fondamentales, comme l'est le régime de l'autorisation préalable, un caractère de légitimité ne suffit pas; encore celle-ci doit-elle démontrer que la sévérité de ses dispositions est nécessaire pour atteindre l'objectif fixé et, corrélativement, qu'aucun autre mécanisme (moins strict) ne serait à même d'y arriver. Or, à partir du moment où les résultats du système de l'enregistrement obligatoire ne suivent pas (ne serait-ce que parce qu'un nombre réduit d'exploitants engage la démarche), celui-ci pourrait être regardé comme disproportionné – en ce sens qu'une autre mesure, moins contraignante, du même type que celles mises en place dans les deux autres Régions du pays, à savoir un mécanisme de contrôle *a posteriori*, serait susceptible de produire les mêmes effets.

Chapitre 2. Des catégories équivoques

35. Au moment d'introduire sa déclaration préalable à l'exploitation d'un hébergement touristique, le candidat doit sélectionner la catégorie pour laquelle il sollicite l'enregistrement¹²² («hôtels», «appart-hôtels», «hébergements chez l'habitant», «résidences de tourisme», «centres d'hébergement de tourisme social» et «terrains de camping»)¹²³, puisque les conditions spécifiques sont différentes pour chacune de ces six classes¹²⁴. Or, les catégories «hébergements chez l'habitant» et «résidences de tourisme»¹²⁵ paraissent se recouper dans une certaine mesure, engendrant un flou terminologique fâcheux, susceptible de constituer un frein à l'introduction d'une demande d'enregistrement. Il en va d'autant plus ainsi que l'ordonnance ne s'adresse pas limitativement aux professionnels de l'hébergement touristique mieux rodés à cet exercice, mais s'impose également à tout particulier. Pour rappel, la résidence de tourisme est «toute villa, maison ou appartement, studio, chambre réservés à l'usage exclusif du locataire, équipés du mobilier nécessaire pour se loger et cuisiner et incluant, le cas échéant, des services de type hôtelier moyennant un supplément de prix»¹²⁶, tandis que l'hébergement chez l'habitant s'entend de «tout établissement disposant d'une ou de

¹²¹ Cfr art. 9, § 1^{er}, litt. b, de la directive du 12 décembre 2006. Voy. aussi C.J.U.E., 22 septembre 2020, *Cali Apartments SCI et HX*, C-724/18 et C-727/18, préc.

¹²² Voy. le point III.4. du formulaire à remplir par les exploitants, p. 7.

¹²³ Art. 3 de l'ordonnance du 8 mai 2014.

¹²⁴ Art. 6 et s. de l'ordonnance du 8 mai 2014.

¹²⁵ Celles qui nous occupent dans cette contribution (voy. *supra*, n° 1).

¹²⁶ Art. 3, 6°, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

plusieurs chambres ou espaces séparés et aménagés à cet effet, qui font partie de l'habitation personnelle et habituelle de l'exploitant ou de ses annexes attenantes»¹²⁷.

Au vu de ces définitions, un exploitant qui souhaite offrir son propre logement sur une plateforme pendant ses séjours ponctuels à l'étranger pourrait à la fois considérer qu'il s'agit d'un hébergement chez l'habitant, eu égard à la nature «personnelle et habituelle» de l'habitation¹²⁸, et d'une résidence de tourisme, son bien étant dédié à «l'usage exclusif» de cette clientèle de passage¹²⁹ (puisque'il est absent à ces moments-là). Une certaine confusion dans les demandes d'enregistrement peut en résulter, qui engendre à son tour un surcroît de travail pour l'administration. Surtout, cette incertitude conceptuelle et lexicale pourrait éloigner certains exploitants de la procédure d'enregistrement.

36. En outre, une dichotomie existe entre, d'une part, les notions d'hôtel et d'appart-hôtel telles que définies par l'ordonnance du 8 mai 2014, et d'autre part, celle d'établissement hôtelier telle que prévue par le glossaire du PRAS. En effet, tandis que l'hôtel au sens de l'ordonnance se définit comme «tout établissement disposant d'au moins six chambres ou suites offrant un hébergement touristique incluant les services hôteliers» et l'appart-hôtel comme «tout établissement disposant d'au moins 6 appartements, studios, flats ou assimilés, meublés, équipés du mobilier nécessaire pour cuisiner et offrant l'hébergement touristique incluant des services hôteliers», l'établissement hôtelier dans le PRAS désigne quant à lui un «[é]tablissement 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...» (voy. *infra*, point 44). Le concept même de services hôteliers dans l'ordonnance du 8 mai 2014 peut «*a priori*» aussi susciter des interrogations. Ainsi, l'énumération non limitative de ces services – à savoir les prestations offertes «telles que» le petit-déjeuner, la literie, le nettoyage, la conciergerie ou la réception –, se situe entre l'hôtel et la résidence de tourisme. Peut-on partant considérer que les hébergements Airbnb qui offrent *uniquement* le changement des draps de lit et un service de nettoyage de chambres basculeraient de ce seul fait dans la catégorie hôtelière? La réponse se trouve au niveau de l'ordonnance dans la distinction établie entre les catégories en fonction du nombre de chambres exploitées (six au minimum pour un hôtel ou un appart-hôtel). Mais au sens du PRAS, la question se pose évidemment de manière nettement plus aiguë, l'obtention d'un permis d'urbanisme en vue d'une destination hôtelière se heurtant, comme on l'a vu, à d'importantes difficultés¹³⁰.

¹²⁷ Art. 3, 7°, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

¹²⁸ Art. 3, 7°, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

¹²⁹ Art. 3, 6°, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

¹³⁰ Voy. *supra*, n° 29 et *infra*, n° 46.

37. La notion d'«habitation personnelle et habituelle de l'exploitant ou de ses annexes attenantes» n'est pas non plus dénuée d'ambiguïté. S'agit-il du lieu où est *domicilié* l'habitant ou encore son *lieu de résidence effective*? La notion d'«habitation habituelle» prête elle aussi encore à confusion, dès lors qu'il n'est pas certain qu'un exploitant qui résiderait partiellement à l'étranger une partie de l'année – par hypothèse – pourrait toujours se voir appliquer cette définition. Dans le même sens, que désigne spécifiquement la notion «d'annexes attenantes»? Il n'est pas si évident de déterminer ce que recouvrent ces deux catégories, ce qui ouvre la porte à une insécurité juridique certaine et regrettable (voy. *infra*, n° 35).

38. Au-delà de ce flou terminologique, on relèvera que le coliving n'entrera pour sa part que rarement dans l'une ou l'autre des catégories d'hébergements touristiques, qu'il s'agisse d'«hôtels», «appart-hôtels», «hébergements chez l'habitant», ou de «résidences de tourisme»¹³¹. Le concept ne constitue en effet pas en tant que tel une forme d'hébergement touristique au sens de l'article 3, 2°, de l'ordonnance susvisée, qui vise «tout logement proposé pour une ou plusieurs nuits, à titre onéreux, de manière régulière ou occasionnelle, à des touristes», c'est-à-dire, pour rappel, des personnes dont la durée de séjour est limitée à 90 jours par l'ordonnance. Or, le coliving se caractérise par une durée de plusieurs mois en principe (les termes contractuels habituels prévoient en principe un minimum de 3 à 6 mois, ce qui est à l'évidence bien plus long qu'une ou plusieurs nuits et est exclu de la définition du «touriste» dans l'hébergement).

De plus, le coliving dont la durée du séjour en vertu de l'ordonnance serait inférieure à 90 jours¹³² n'offre pas, et en tout cas pas toujours, des «services hôteliers» au sens strict du terme, seul le nettoyage des chambres étant généralement compris, les autres services «partagés» (cours de yoga, salle de sport par exemple) n'étant pour leur part pas visés par l'ordonnance. Bien que ces services soient compris dans le prix du loyer ce qui peut «*a priori*» faire penser à la conception de l'hôtel¹³³, cette circonstance à elle seule ne permet pas de l'y assimiler automatiquement.

Le coliving ne peut davantage être assimilé à un hôtel ou à une «résidence de tourisme» au sens de l'article 3, 7°, de l'ordonnance du 8 mai 2014. Quant à cette dernière catégorie, seuls les espaces privés sont dans le coliving mis à la disposition du locataire pour un usage exclusif, à l'exclusion des espaces communs qui demeurent quant à eux accessibles aux autres colivers occupant

¹³¹ Les «centres d'hébergement de tourisme social» et «terrains de camping» ne sont pas mentionnés, ceux-ci étant sans pertinence dans le cadre de notre analyse.

¹³² Voy. *supra*, n° 6.

¹³³ Dès lors que celui-ci est défini comme «tout établissement disposant d'au moins 6 appartements, studios, flats ou assimilés, meublés... équipés du mobilier nécessaire pour cuisiner et offrant l'hébergement touristique *incluant les services hôteliers*» (art. 3, 4°, de l'ordonnance du 8 mai 2014) (nous soulignons).

l'immeuble. Il ne peut pas plus s'agir d'un « hébergement chez l'habitant » puisqu'en vertu de l'article 3, 7°, les lieux mis à disposition du preneur en coliving ne font généralement pas partie de l'habitation personnelle et habituelle de l'exploitant qui sera souvent une société privée.

Chapitre 3.

Une conformité urbanistique qui cristallise les difficultés

Section 1.

Une attestation de conformité urbanistique... non encadrée par la législation urbanistique

39. L'hébergement touristique « est établi dans le respect de la réglementation relative à l'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques en vigueur », impose l'ordonnance du 8 mai 2014, tout en prévoyant que « 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 »¹³⁴. Le texte n'apporte toutefois guère de précision sur les modalités d'obtention de ce précieux document (critères exacts, procédures, recours...). Et l'arrêté d'exécution du 24 mars 2016 n'est pas davantage éloquent. Or, c'est sur cette attestation urbanistique que repose largement le dispositif d'enregistrement, lequel constitue lui-même la pierre d'angle de la réglementation afférente à l'hébergement touristique. Cet angle mort réglementaire, par conséquent, peut étonner.

On aurait pu s'attendre alors à ce que cette question cardinale soit traitée par la législation urbanistique. Il n'en a rien été non plus. De fait, le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) garde un silence complet sur la question; il n'a jamais été retouché pour marquer cette liaison par exemple, ni (encore moins) pour en organiser les modalités. Ce, malgré que le texte ait subi plusieurs réformes d'importance depuis¹³⁵. Et, lui non plus, le Plan régional d'affectation du sol (PRAS) n'a marqué le coup.

40. Deux conséquences en découlent. D'abord, puisque rien n'est organisé dans le CoBAT, un certain brouillard plane sur l'octroi de l'attestation communale de conformité urbanistique. Entre autres, cette délivrance n'est enserrée dans aucun délai, la décision communale n'est pas nécessairement assortie d'une motivation suffisante, nul recours spécifique, hors un recours au Conseil d'État, n'est prévu contre un refus... Autant d'éléments, on le voit, qui ne semblent guère compatibles avec les exigences élémentaires et actuelles

¹³⁴ Art. 5, 2°, b), de l'ordonnance du 8 mai 2014.

¹³⁵ Entre autres (nombreux) exemples, l'ordonnance du 30 novembre 2017 réformant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes, *M.B.*, 20 avril 2018, *err.*, 17 juillet 2019.

de la bonne gouvernance ni, plus simplement, avec les droits administratifs des citoyens.

Ensuite, l'objet même du contrôle communal n'est pas légalement indéterminé, dès lors que l'ordonnance du 8 mai 2014 ne dit rien du contenu de ces fameuses normes urbanistiques dont le respect est à vérifier. S'agit-il des règles planologiques d'affectation du sol, du permis d'urbanisme ou des deux? Nous penchons pour cette dernière interprétation. Mais une certaine insécurité juridique règne, qui rajoute encore à la complexité du système et peut achever de dissuader l'hébergeur de se faire enregistrer. L'attitude des communes le confirme.

Si une éventuelle consécration juridique de l'hébergement touristique dans la législation urbanistique bruxelloise devait être envisagée, il n'y aurait sans doute pas lieu de redouter qu'elle conduise à compliquer encore le processus de délivrance des autorisations relatives aux hébergements, voire mène à des refus plus fréquents dans le cadre de l'ordonnance puisque c'est *déjà* ce qui se passe aujourd'hui, mais sur une base informelle, insuffisamment objectivée et sans possibilité de recours spécifique.

Sur le plan urbanistique, la question est nettement plus délicate.

Certes, la législation urbanistique aménage diverses poches de souplesse et autres exceptions; qu'on songe par exemple aux travaux déjà cités dits de minime importance qui échappent à tout permis (du fait de leur impact limité sur le patrimoine urbain)¹³⁶ ou encore aux permis à durée limitée (qui lèvent souvent les appréhensions des communes en raison de la réversibilité de l'opération)¹³⁷. Si les autorités bruxelloises désiraient empêcher que le développement des hébergements touristiques soit entravé par des exigences urbanistiques trop sévères, qu'elles pourraient ranger ceux-ci dans les exceptions existantes ou concevoir à leur endroit un régime adapté. Mais la tendance actuelle est cependant en sens contraire comme on l'a vu puisque certaines communes bruxelloises sont enclines à lutter contre l'hébergement touristique au profit du logement classique.

D'autre part, il n'y aura vraisemblablement pas de difficulté planologique pour l'hébergement chez l'habitant dans la mesure où le PRAS permet d'installer une activité résidentielle (l'hébergement chez l'habitant par exemple) plus ou moins n'importe où sur le territoire: en zone d'habitat évidemment¹³⁸,

¹³⁶ Art. 98, § 2, du CoBAT et arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune ou de la commission royale des monuments et des sites ou de l'intervention d'un architecte, *M.B.*, 2 décembre 2008.

¹³⁷ Art. 102 du CoBAT et arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 janvier 2004 relatif aux permis d'urbanisme à durée limitée, *M.B.*, 24 mars 2004.

¹³⁸ Prescriptions 1.1 et 2.1 du PRAS.

mais aussi en zone de mixité¹³⁹, en zone d'industries urbaines¹⁴⁰, en zone d'activités portuaires et de transport¹⁴¹, en zone administrative¹⁴², en zone d'équipements d'intérêt collectif ou de service public¹⁴³, en zone d'entreprises en milieu urbain¹⁴⁴, en zone agricole¹⁴⁵ ou encore en zone d'intérêt régional (à aménagement différé¹⁴⁶ ou non¹⁴⁷).

En revanche, la question de l'hôtel est pour sa part nettement plus problématique et même presque insurmontable au regard de la prescription 0.12 du PRAS, bien que, comme on l'a vu aussi, la position des communes semble trop radicale. On y reviendra dans la section 2.

Au-delà de ces objections, l'on peut aussi se demander comment l'hébergement touristique pourrait s'inscrire dans le PRAS. S'agirait-il d'une forme d'affectation qui ne serait admise que dans certaines zones, et si oui, lesquelles? Et encore, si c'est la protection du logement que poursuivrait la Région, comment déterminera-t-elle les parties du territoire qui souffrent d'un déficit en logement trop important et ne peuvent donc plus admettre de l'hébergement touristique? Et encore, quelle sera la mesure de ce déficit? En arrivera-t-on à établir une carte fixant des mailles où le solde des hébergements admissibles serait fixé comme la carte des superficies de bureaux admissibles? Si elle était suivie, cette démarche semée d'embûches à la faisabilité incertaine prendra en tout cas du temps...

41. L'éventuelle inscription de l'hébergement touristique dans la liste d'actes assujettis à permis d'urbanisme emporterait cependant un avantage induit: le contrôle du respect dû aux règles relatives à l'incendie. De fait, toute demande de permis est obligatoirement accompagnée de «l'avis préalable» du SIAMU¹⁴⁸. Ce dernier n'est en effet certainement pas un avis comme l'indique son nom puisque le CoBAT prévoit en toutes lettres que «le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué et le Gouvernement imposent le respect des conditions fixées par l'avis du Service d'incendie et d'aide médicale urgente»¹⁴⁹. En quoi peut toutefois consister l'avantage pour l'hébergement touristique dès lors que cette condition relative à la sécurité

¹³⁹ Prescriptions 3.1 et 4.1 du PRAS.

¹⁴⁰ Prescription 5.5 du PRAS. On fait référence cependant par là «au logement complémentaire et accessoire aux fonctions principales de la zone, notamment, au logement du personnel de sécurité».

¹⁴¹ Prescription 6.3 du PRAS. Ici aussi, le logement en question doit être «complémentaire et accessoire aux fonctions principales de la zone», ce qui renvoie à nouveau au logement du personnel de sécurité, entre autres.

¹⁴² Prescription 7.1 du PRAS.

¹⁴³ Prescription 8.2 du PRAS.

¹⁴⁴ Prescription 9bis.2 du PRAS.

¹⁴⁵ Prescription 17 du PRAS. Il doit s'agir toutefois du logement des exploitants agricoles.

¹⁴⁶ Prescription K du PRAS.

¹⁴⁷ Prescription J du PRAS.

¹⁴⁸ Art. 124, § 1^{er}, al. 2, du CoBAT.

¹⁴⁹ Art. 193, al. 1^{er}, du CoBAT, nous soulignons.

incendie est en vigueur *aussi* dans le contexte de l'ordonnance de 2014¹⁵⁰ ? On ferait en réalité d'une pierre deux coups (le permis éventuel étant obligatoirement précédé de l'avis incendie).

42. Quant au coliving, le cadre urbanistique pourrait se traduire par une modification des définitions du PRAS relatives au logement, voire par un élargissement de la liste des changements d'utilisation qui sont soumis à permis d'urbanisme en vertu de l'article 98, § 1^{er}, 5°, b), du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT)¹⁵¹. Ces changements sont prévus par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2002¹⁵², qu'il n'est pas exclu que le gouvernement réforme à l'avenir en vue, à titre exemplatif et prospectif, d'imposer un permis pour transformer des maisons unifamiliales voire des appartements en logements collectifs de type coliving. À ce jour, rien n'est encore prévu. À ce propos, les communes ne sont pas compétentes pour imposer un permis en cas de changement d'un logement unifamilial en logement de coliving. L'article 41 du CoBAT ne leur permet en effet de définir le type de logements autorisés que dans un PPAS et ce encore uniquement en conformité avec la législation et la réglementation régionales relatives au logement, ce qui vise en substance les logements de type social ou conventionnés mais non le logement en coliving ni d'ailleurs les hébergements touristiques.

Au demeurant, il semble préférable que les balises encadrant ce type de logement soient fixées au niveau régional, ce dans un but de cohérence et d'uniformité. Le propos doit toutefois être immédiatement nuancé, dès lors qu'une commune n'est pas l'autre et que, pour avoir un effet utile et proportionné, la réglementation devra tenir compte des particularités et des besoins locaux. Ici non plus, l'exercice ne sera pas simple.

¹⁵⁰ « [...] 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 » (art. 5, 2°, a), de l'ordonnance du 8 mai 2014).

¹⁵¹ Cette disposition prévoit que: « Nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable, écrit et exprès délivré conformément aux dispositions du présent Code (...) 5° modifier, même sans travaux, pour tout ou partie d'un bien bâti ou non bâti: (...) b) son utilisation, dans les hypothèses listées par le Gouvernement en vue de contrôler la compatibilité de l'utilisation projetée avec son environnement. L'utilisation s'entend, au sein de la destination visée au point précédent, de l'activité précise qui s'exerce dans ou sur le bien. À défaut d'information à ce sujet dans le permis, la première utilisation est considérée comme une modification d'utilisation ».

¹⁵² Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2002, relatif aux changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme.

Section 2.

De l'hébergement touristique vu (urbanistiquement) comme un « établissement hôtelier »

43. L'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique n'ajoute aucune obligation de fond aux règles déjà existantes en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme ; tout au plus est-il exigé du candidat à l'exploitation qu'il apporte la *preuve* de la conformité de son exploitation avec ces normes. Chargées de délivrer cette attestation dite de conformité urbanistique, les communes mobilisent fatalement pour ce faire la législation relative à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire – principalement, le Plan régional d'affectation du sol (PRAS).

Or, il se fait que ce dernier instrument ignore tout des différentes catégories d'hébergement touristique posées par l'ordonnance du 8 mai 2014. Aussi la commune n'a-t-elle d'autre choix, pour apprécier la régularité urbanistique de l'exploitation projetée, que d'assimiler celle-ci à l'une des deux catégories déjà citées du PRAS les moins éloignées conceptuellement d'une location Airbnb (et à l'aune de laquelle l'évaluation se fera dès lors) : le « logement » et l'« établissement hôtelier ». Pour rappel, le premier se définit comme un « 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 », et le second comme un « 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... »¹⁵³. Comme il a été souligné¹⁵⁴, les notions définies à cet égard dans l'ordonnance du 8 mai 2014 et dans le PRAS ne se recoupent pas et sont sujettes en soi à une interprétation qui est source d'insécurité juridique.

44. Conséquence de cette absence de cohérence terminologique entre les deux textes (PRAS et ordonnance sur l'hébergement touristique) : des communes estiment, à défaut de plus ample précision réglementaire, qu'un bien mis *dans son intégralité* à disposition de touristes (fût-ce pendant de courtes périodes) doit être vu urbanistiquement comme un « établissement hôtelier » ; dès lors, l'implantation en zone d'habitat de ce type d'exploitation est souvent vue avec défaveur par les pouvoirs locaux et est même pratiquement impossible dans les zones d'habitat et les zones de mixité en raison de la prescription 0.12 du PRAS, le remplacement d'un logement par un hôtel y étant interdit sauf à maintenir une superficie équivalente de logement ce qui s'avérera difficile voire impossible dans de nombreux cas. Et la difficulté

¹⁵³ Voy. le « glossaire » du PRAS.

¹⁵⁴ Voy. *supra*, n° 36.

s'exacerbe encore du fait que nombre de projets d'hébergement sont destinés à prendre place *à l'intérieur même du domicile de l'exploitant* (une chambre laissée vide par le départ des enfants par exemple), ce qui contrevient alors à la destination même du bâtiment. Il en découle au minimum une forme d'incertitude dans le chef de l'exploitant : bien que connaissant la teneur de son projet (et, le cas échéant, l'affectation urbanistique de son bien), l'intéressé s'avère le plus souvent incapable d'anticiper la réponse qui lui serait réservée par l'administration communale concernant la délivrance de son attestation de conformité urbanistique.

Par leur interprétation du PRAS, les pouvoirs locaux sont donc susceptibles d'entraver des projets d'exploitation qui ne semblent pourtant pas entrer en contradiction frontale avec le cadre juridique propre à l'hébergement touristique ; tout se passe comme si certaines communes, en écartant des projets d'hébergement qu'elles estiment irréguliers d'un point de vue urbanistique, s'approprient et mettent en œuvre elles-mêmes (de manière implicite) l'objectif régional de sauvegarde du secteur du logement. Si elle était vérifiée, cette conjecture pourrait expliquer le nombre peu élevé de numéros d'enregistrement délivrés à ce jour¹⁵⁵.

45. Que l'on se comprenne bien : il ne s'agit aucunement ici de remettre en cause l'autonomie du niveau communal, laquelle est confirmée encore par la circulaire ministérielle du 10 mai 2016 (« les communes gardent leur entier pouvoir d'appréciation pour juger *in concreto* de la conformité de l'affectation donnée au bien en question »¹⁵⁶). Faut-il rappeler par ailleurs, à l'aune du principe (d'essence constitutionnelle) suivant lequel les pouvoirs sont d'attribution et doivent trouver à s'exercer de manière conforme au prescrit légal¹⁵⁷, que c'est l'ordonnance de 2014 elle-même qui a expressément attribué aux communes la compétence de se prononcer, au moyen de la délivrance d'une attestation, sur la conformité du bien au regard des réglementations relatives à l'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques¹⁵⁸ ?

En revanche, il nous faut examiner la mesure dans laquelle cette compétence communale pourrait avoir une influence sur l'objectif poursuivi par le législateur régional. Et, à cet égard, force est de constater que la vision de la Région bruxelloise n'est pas exactement la même, notamment sur l'articulation de la législation en matière d'hébergement touristique avec la police de l'urbanisme.

¹⁵⁵ Cfr J.-M. DECROLY, N. BERNARD, L. DEBROUX *et al.*, *Mission d'évaluation de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique*, *op. cit.*

¹⁵⁶ Circulaire explicative du ministre bruxellois de l'Économie du 10 mai 2016 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, p. 3.

¹⁵⁷ C.E., arrêts n° 107.260 du 31 mai 2002, n° 124.361 du 17 octobre 2003, n° 185.158 du 4 juillet 2008, n° 186.101 du 8 septembre 2008, n° 201.410 du 1^{er} mars 2010.

¹⁵⁸ Art. 5, 2°, b), de l'ordonnance du 8 mai 2014.

46. Les objections des communes se fondent en effet notamment sur l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016 pris en exécution de l'ordonnance¹⁵⁹ qui dispose que l'exploitation d'une résidence de tourisme ne peut être exercée que pendant un maximum de 4 mois (120 jours) s'il s'agit de la résidence principale de l'habitant¹⁶⁰. Bien qu'elle soit dépourvue de valeur réglementaire, la circulaire explicative du 10 mai 2016¹⁶¹ précise par ailleurs, d'une part, que 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 » et, d'autre part, que la notion d'établissement hôtelier prévue par le glossaire du PRAS doit s'« 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 ». Cette interprétation, telle que les communes la relayent, en faisant abstraction d'un examen *in concreto* et au cas par cas (voy. *infra*, n° 47), nous semble poser question. En effet, la notion d'établissement hôtelier au sens du PRAS s'entend au sens classique et usuel et non en fonction de la durée d'exploitation du bien. Ces établissements supposent en outre des services, souvent absents, comme on l'a vu, dans les Airbnb¹⁶². Les communes mélangent ici les notions et les genres à leur gré, en prenant appui au niveau urbanistique sur un arrêté qui exécute l'ordonnance laquelle est étrangère à la police de l'urbanisme et en donnant à l'établissement hôtelier dans le PRAS une interprétation que le texte ne nous paraît pas autoriser.

47. Au demeurant, la circulaire de 2016 suppose que la vérification (l'hébergement touristique est-il ou non à classer en « établissement hôtelier » au sens du PRAS ?) se fasse *in concreto*, « au cas par cas ». Plus précisément, « 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 », attendu que, « *a contrario*, lorsque le bien

¹⁵⁹ 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.

¹⁶⁰ Voy. Annexe 3 de l'arrêté du 24 mars 2016 précité (« Conditions d'exploitation complémentaires pour les établissements d'hébergement touristique de la catégorie "résidences de tourisme" et de la sous-catégorie "meublé de tourisme" ») qui dispose que « 1. Si la résidence de tourisme est la résidence principale de l'exploitant, son exploitation est exercée pendant un maximum de 4 mois (120 jours) par an ». Voy. égal. *infra*, n° 46.

¹⁶¹ Circulaire explicative du ministre bruxellois de l'Économie du 10 mai 2016 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. Cette circulaire établit des lignes de conduites adressées aux communes dans le cadre de leur évaluation des demandes d'attestation de conformité urbanistique au sens de l'article 5, 2°, b), de l'ordonnance du 8 mai 2014.

¹⁶² Voy. *supra*, n° 36.

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 P.R.A.S.»¹⁶³. Bien que même cette interprétation nous semble critiquable, l'on voit en tout cas, qu'à l'inverse des communes (qui tendent à ranger sous les établissements hôteliers tout hébergement mis *intégralement* à disposition d'un touriste, fût-ce pour de courtes périodes), la Région retient comme critère de démarcation¹⁶⁴ le maintien ou non de la « fonction principale de logement résidentiel ». Interpellé au sujet de la prolifération de logements exploités par des spéculateurs qui « achètent des maisons et les vident de leurs habitants pour y créer des hôtels cachés sous le vocable de B&B », le Secrétaire d'État à l'Urbanisme précisait déjà en 2012 que « la question de l'affectation à donner à des chambres d'hôtes a fait l'objet d'une note interne. Il s'agit de déterminer si l'on a affaire à des établissements hôteliers ou à des logements au sens du glossaire du Plan régional d'affectation du sol (PRAS). La conclusion est qu'il convient de procéder à une analyse *in concreto*, en fonction des caractéristiques du cas d'espèce, sans se contenter de la qualification donnée par le demandeur ou par l'enseigne de l'immeuble en question. Il convient donc pour nous de faire une analyse urbanistique et de voir quelle est l'activité principale à prendre en compte (...). Ainsi, en cas de demande de permis relative à un projet qualifié de maison d'hôtes ou de B&B, l'autorité doit prendre les caractéristiques réelles du projet en compte et requalifier l'activité si nécessaire. Dans le cas d'une maison d'habitation transformée entièrement en B&B, lorsque plus aucun habitant fixe n'y vit, les chambres à louer ne constituent plus l'accessoire d'un logement, et il y a lieu de requérir un permis d'urbanisme pour en changer l'affectation de logement en établissement hôtelier »¹⁶⁵.

En définitive, le législateur régional semble avoir voulu prendre en considération la mise à disposition exclusive de l'hébergement aux touristes *sur une longue durée* (pour pouvoir évaluer l'affectation principale du bien), alors que les communes paraissent plutôt l'apprécier de manière *instantanée*.

48. Par surcroît, les communes affichent parfois certaines divergences d'interprétation *entre elles*, ce qui peut encore exacerber l'insécurité juridique (et expliquer par ailleurs une certaine variabilité dans les réponses des pouvoirs locaux¹⁶⁶). Et, au total, c'est le candidat exploitant qui pâtit de ce flou réglementaire. S'il souhaite par exemple mettre son habitation à disposition d'une

¹⁶³ Circulaire explicative du ministre bruxellois de l'Économie du 10 mai 2016 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, p. 3.

¹⁶⁴ Entre un logement et un établissement hôtelier.

¹⁶⁵ C.R.I. COM (2011-2012), n. 107, Commission Aménagement du Territoire du 21 juin 2012, p. 10.

¹⁶⁶ Cfr J.-M. DECROLY, N. BERNARD, L. DEBROUX *et al.*, *Mission d'évaluation de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique*, *op. cit.*

plateforme durant ses quelques périodes d'absence (vacances, longs week-ends, nécessité d'« arrondir les fins de mois », etc.), l'intéressé serait légitime à considérer que son habitation demeure en affectation « logement », puisque celle-ci garde son affectation principale résidentielle. Il en va de même de l'habitant voyageant pour de longues périodes dans le cadre de son activité professionnelle; mais, comme déjà illustré *supra*, il pourrait tout aussi bien s'entendre dire par la commune que le bien est assimilé à un « établissement hôtelier » (compte tenu de ce qu'il est mis en intégralité à disposition des touristes)... avec les conséquences urbanistiques qui en découlent¹⁶⁷.

49. Pour le surplus (et comme en écho à ce qui a été dit *supra* concernant la procédure d'enregistrement obligatoire¹⁶⁸), le principe même d'une autorisation urbanistique, pour le déploiement d'une activité d'hébergement touristique, peut interpellier – à un double titre au moins. Tout d'abord, requiert-on de celui qui désire mettre son bien en location commerciale ou résidentielle, par exemple, qu'il décroche au préalable un tel sésame? Le bien donné à bail n'est-il pas lui aussi censé satisfaire (intégralement) aux prescriptions urbanistiques, sans que soit réclamée à cette occasion une attestation? Et une remarque analogue peut être faite à propos de la location de bureaux. Or, dans ce dernier cas, le risque de grignotage de la fonction résidentielle ne semble pas moins aigu.

Ensuite, la règle générale de l'indépendance des polices (consacrée à l'envi par le Conseil d'État¹⁶⁹) interdit d'asseoir une décision prise dans une police donnée sur des considérations touchant à une *autre* police... et réciproquement¹⁷⁰; c'est cette raison qui, entre autres illustrations, contraint légalement la commune à acter la domiciliation d'un individu dans un bien se trouvant pourtant être en infraction urbanistique (ou de salubrité)¹⁷¹. À cette aune, faire dépendre une autorisation de type économique (l'exploitation d'un hébergement touristique) d'une attestation déployée dans un autre domaine (l'urbanisme) s'avère douteux en droit.

¹⁶⁷ Principalement, le respect de la prescription 0.12 du PRAS.

¹⁶⁸ Nos 19 et s.

¹⁶⁹ Cfr par exemple C.E. (XIII réf.), 24 juin 2003, *Iserentant*, n° 120.877, *Amén.*, 2004, p. 53, note Fr. LAMBOTTE; C.E. (XIII réf.), 27 mars 2002, *Rosier*, n° 105.215 et C.E. (XIII réf.), 25 avril 2002, *Catteau*, n° 106.093.

¹⁷⁰ Chr. THIÉBAUT, « Les “petits” logements, du point de vue du permis d'urbanisme », *Échos log.*, avril 2016, pp. 48 et s.; M. PÂQUES, L. DONNAY et C. VERCHEVAL, « Les besoins sociaux et économiques de la collectivité », in M. DELNOY et al. (dir.), *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme 50 ans après la loi organique*, Limal, Anthemis, 2013, pp. 424 et s.; N. BERNARD, « Les interactions (insoupçonnées) des polices du logement et de l'urbanisme », *Amén.*, 2015, pp. 149 et s.

¹⁷¹ Art. 1^{er}, § 1^{er}, al. 1^{er}, 1^o, al. 2, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, en vue d'imposer l'inscription aux registres de la population des personnes n'ayant pas de résidence en Belgique, *M.B.*, 3 septembre 1991. Cfr sur le thème N. BERNARD, « Le nouveau régime de l'inscription provisoire dans les registres de la population (Loi du 9 novembre 2015) », *J.T.*, 2017, pp. 149 et s.

Section 3.

Une demande d'attestation de conformité urbanistique qui peut engendrer des répercussions négatives

50. D'autres facteurs encore de type urbanistique sont susceptibles de rendre compte du déficit d'effectivité qui affecte la procédure d'enregistrement, moins massifs peut-être mais non moins interpellants. Ainsi, le candidat exploitant peut craindre qu'à la faveur de l'examen de sa demande d'attestation de conformité urbanistique, des communes vérifient la régularité non seulement du projet d'exploitation en tant que tel mais *du bien lui-même* (y compris dans ses parties non dévolues à l'hébergement touristique), et que des procès-verbaux d'infraction(s) en découlent. Cette perspective est éventuellement à même de détourner des exploitants de la procédure d'enregistrement obligatoire. Elle ne leur fera probablement pas, pour autant, abdiquer leur projet; simplement le développeront-ils alors *contre* la loi...

51. Une méprise reste à éviter. Ces pratiques communales n'ont, quant à leur principe, rien d'illégitime. Les réglementations urbanistiques demeurent (globalement) d'ordre public en effet. Par ailleurs, l'article 301 du CoBAT confie effectivement aux agents communaux le soin de rechercher et constater par procès-verbal les infractions urbanistiques des biens sis dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il n'empêche, ces manières de procéder pourraient influencer négativement sur l'effectivité de l'ordonnance du 8 mai 2014. Si le candidat exploitant, outre qu'il n'obtiendra pas l'attestation requise, sait qu'il s'en retournera avec un procès-verbal de constat d'infraction(s), une procédure de régularisation à diligenter ainsi que des travaux à effectuer, il préférera sans doute *s'abstenir* d'introduire une telle demande. Ce, à plus forte raison que, à supposer ces différentes formalités préalables accomplies, elles ne lui garantissent aucunement de décrocher ultérieurement le label spécifique pour exploiter l'hébergement touristique.

Chapitre 4.

Quelle marge d'appréciation face à la demande ?

Section 1.

À propos des documents composant le dossier de demande

Sous-section 1. Dans le chef de l'administration régionale

52. Une autre interrogation sourd: l'agent de l'administration régionale qui reçoit le dossier du candidat à l'exploitation d'un hébergement touristique se borne-t-il à en vérifier le caractère complet ou est-il fondé, en sus, à examiner le *contenu* des documents y attachés? Autrement dit, le fonctionnaire

dispose-t-il de la possibilité de se pencher sur le bien-fondé du refus éventuel de la commune de délivrer l'attestation de conformité urbanistique, par exemple ? L'enjeu, en tout cas, est extrêmement vif, car les refus d'enregistrement semblent très largement s'appuyer sur l'absence d'une telle attestation, précisément¹⁷². La Région s'autorise-t-elle dès lors à discuter l'appréciation faite par la commune de la (non-)conformité urbanistique de l'exploitation ? Ou recalcule-t-elle mécaniquement la demande d'enregistrement lorsque des pièces restent manquantes (comme cette attestation communale) ? Si avéré, ce refus automatique (en cas de dossier incomplet) pourrait expliquer en tous cas la proportion relativement faible de réponses régionales positives.

53. À notre sens, la compétence de la Région n'est pas entièrement liée et elle jouit bien d'une certaine marge d'appréciation, pour quatre raisons. D'abord, l'arrêté d'exécution de l'ordonnance dispose en termes exprès que l'agent « examine la conformité du dossier en vérifiant la validité des pièces qui le composent »¹⁷³. En usant du terme « conformité » (en lieu et place du « caractère complet » par exemple), le Gouvernement semble offrir à l'intéressé une certaine latitude dans son examen.

Les travaux préparatoires de l'ordonnance, ensuite, font chorus. Ainsi, « un premier contrôle est effectué par le fonctionnaire désigné par le Gouvernement chargé d'examiner chaque déclaration préalable du point de vue de sa *conformité* aux exigences visées par ou en vertu de l'ordonnance » ; surtout, « lorsque ces documents et informations sont complets et *exacts*, le fonctionnaire procède à l'enregistrement et adresse le numéro d'enregistrement à l'intéressé »¹⁷⁴. En ne se contentant pas d'inviter l'agent en question à s'assurer de la complétude du dossier mais également son *exactitude*, l'auteur du texte confirme cette ouverture.

Quel besoin y aurait-il eu par ailleurs à confier au « Directeur chef de service Économie » lui-même¹⁷⁵ (plutôt qu'à un agent subordonné par exemple) le soin de se prononcer sur le dossier du candidat exploitant si c'est, de toute façon, pour faire de lui une simple chambre d'entérinement des décisions communales ? Ce choix, de la part du législateur régional, n'est probablement pas anodin. En termes juridiques, la compétence du Directeur n'est donc pas *liée* ; il a le pouvoir de faire autre chose que d'uniquement compter les documents présents dans le dossier.

En tout état de cause, n'oublions pas que c'est la Région qui est (seule) habilitée à délivrer les numéros d'enregistrement¹⁷⁶, pas les communes

¹⁷² Cfr J.-M. DECROLY, N. BERNARD, L. DEBROUX *et al.*, *Mission d'évaluation de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique*, *op. cit.*

¹⁷³ Art. 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016.

¹⁷⁴ Projet d'ordonnance relative à l'hébergement touristique, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013/2014, n° A-501/1, p. 6, nous soulignons.

¹⁷⁵ Art. 9, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016.

¹⁷⁶ Art. 16, § 3, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

elles-mêmes. L'aurait-il voulu autrement que le législateur régional l'aurait alors exprimé de façon explicite. Mais s'ensuit-il que le fonctionnaire concerné pourrait purement et simplement faire abstraction de l'absence de déclaration de conformité urbanistique sans laquelle l'enregistrement ne peut être octroyé et dont la délivrance relève de la compétence exclusive de la commune comme on l'a vu ? Bien que les arguments qui précèdent incitent à répondre par l'affirmative, la question reste délicate.

Sous-section 2. Dans le chef du Ministre

54. Une question similaire se pose dans le chef de cette instance de recours (contre une décision administrative de refus d'enregistrement) qu'est le ministre¹⁷⁷. Certes, le même ministre a rappelé, dans sa circulaire du 10 mai 2016, que « les communes gardent leur entier pouvoir d'appréciation pour juger *in concreto* de la conformité de l'affectation donnée au bien en question »¹⁷⁸, ce qui pourrait donner à croire qu'il ne lui appartiendrait pas de revoir l'appréciation communale de la conformité du bien (telle qu'elle ressort de l'attestation). Pareille vue aurait pour résultat dès lors de dépouiller le ministre, fors l'hypothèse de l'erreur matérielle¹⁷⁹, de la possibilité même de réformer la décision de refus prononcée par le Directeur chef.

55. L'on ne saurait pas davantage se rallier à ce raisonnement, pour un triple motif. En premier lieu, parce que la latitude qu'il faut reconnaître selon nous au Directeur chef du service Économie¹⁸⁰, sur pied des textes mêmes¹⁸¹, doit bien se répercuter au stade du recours, à peine d'incohérence manifeste.

Ensuite, parce que circonscrire à ce point la marge d'appréciation du ministre reviendrait à priver l'instance même de recours de tout objet et de toute utilité, ce qui n'est pas envisageable ; si le contrôle porte uniquement sur la présence ou non des documents requis, l'on ne voit pas bien en effet ce que pourrait apporter de neuf un tel organe. Au demeurant, il semble que les réformations restent exceptionnelles dans la pratique, sinon inexistantes¹⁸² – ce qui, au passage, confirme nos doutes sur la plus-value d'un mécanisme de recours ainsi conçu.

¹⁷⁷ Art. 21, al. 1^{er}, de l'ordonnance du 8 mai 2014 (« L'exploitant auquel a été notifiée une décision de refus d'octroi d'un numéro d'enregistrement, une décision de suspension ou de retrait de son numéro d'enregistrement peut former un recours à l'encontre de cette décision auprès du ministre compétent, endéans les 30 jours calendriers de la notification de la décision »). Voy. *supra*, n° 26.

¹⁷⁸ Circulaire explicative du ministre bruxellois de l'Économie du 10 mai 2016 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, p. 3.

¹⁷⁹ Il aurait à tort été acté que l'attestation était manquante, par exemple.

¹⁸⁰ Qui statue en première instance pour ainsi dire.

¹⁸¹ Voy. *supra*, n° 45.

¹⁸² Cfr J.-M. DECROLY, N. BERNARD, L. DEBROUX *et al.*, *Mission d'évaluation de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique*, *op. cit.*

Enfin, l'absence totale de pouvoir de remise en cause par la Région de l'appréciation communale engendrerait une difficulté procédurale imprévue: le candidat exploitant désireux de contester en justice la non-délivrance régionale d'un numéro d'enregistrement (confirmée par le ministre) doit-il entreprendre devant le Conseil d'État cette dernière décision ou, en amont, celle par laquelle la commune refuse l'attestation de conformité urbanistique? Actuellement pendante devant la haute juridiction administrative, précisément, cette question devrait connaître son dénouement prochainement.

Section 2.

À propos de la décision même de refus d'enregistrement

56. Plus globalement, l'ordonnance de 2014 permet à l'administration régionale d'opposer une fin de non-recevoir à la demande d'enregistrement dans quatre situations précises: lorsque l'hébergement touristique «ne respecte pas» les conditions de l'ordonnance, lorsque l'exploitant est en défaut de les remplir, lorsque ce dernier a effectué une déclaration préalable sur la base de documents, d'attestations ou d'informations «qui s'avèrent faux, incomplets ou inexacts» ou encore s'il «fait obstacle» au contrôle de son bien par les autorités¹⁸³. L'agent¹⁸⁴, en ce cas, «peut refuser d'enregistrer» l'hébergement touristique¹⁸⁵. Quelle est, à ce stade, sa marge d'appréciation à lui?

57. Polysémique, ce verbe potestatif «peut» se prête à deux appréciations radicalement opposées (entre lesquelles les travaux préparatoires s'absorbent malheureusement de trancher). Il est permis d'abord d'y lire la latitude donnée à l'administration, dans l'hypothèse où les manquements resteraient mineurs par exemple, d'accepter malgré tout l'enregistrement (au nom du principe de proportionnalité). Qui peut (refuser) peut aussi *ne pas* (refuser), en somme¹⁸⁶.

Une seconde manière de voir existe toutefois, aboutissant au résultat strictement inverse: loin d'autoriser à se montrer clément en cas d'infraction (même légère), le verbe «peut» donnerait au service régional la licence de refuser son accord pour *d'autres motifs* encore que ceux qui apparaissent dans le texte. S'il peut rejeter la demande pour ces raisons-là, il lui est également loisible d'invoquer des considérations non énumérées dans la disposition légale (un peu périphériques sans doute). La liste de motifs de l'ordonnance, en un mot, ne serait pas limitative.

¹⁸³ Art. 19, al. 1^{er}, 1^o à 4^e, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

¹⁸⁴ Le «fonctionnaire désigné par le Gouvernement». On imagine, à la lecture de l'arrêté d'exécution du 24 mars 2016, qu'il s'agit ici aussi du Directeur chef du service Économie.

¹⁸⁵ Art. 19, al. 1^{er}, *in limine*, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

¹⁸⁶ Ce qui ne veut pas dire, en revanche, que les autorités régionales *devraient* faire preuve de tolérance; il ne s'agit jamais que d'une faculté.

58. Cette dernière analyse nous semble néanmoins devoir être repoussée. On peut gager que si le législateur avait voulu donner un tour simplement indicatif à cette liste, il aurait pris soin de mobiliser l'adverbe « notamment » par exemple, en termes exprès. Et sa décision légistique d'assortir chacun des quatre motifs d'un numéro d'ordre (1° à 4°) achève d'éloigner toute idée d'un répertoire qui ne serait pas exhaustif. Quant au fond, l'enjeu même interdit de considérer, par son caractère crucial, que l'on puisse faire reposer la décision régionale de refus d'enregistrement sur une base juridique aussi incertaine.

Mais, qu'elle soit avérée ou non, cette éventuelle fermeté dans le chef des autorités régionales peut avoir une influence sur le *ressenti* des candidats exploitants et, partant, les amener à se méfier de la procédure d'enregistrement obligatoire.

Chapitre 5.

Un mécanisme de rejet tacite de la demande (ou du recours) controversé

59. Un autre élément ne laisse pas de surprendre au sein de l'ordonnance de 2014 : le rejet *tacite* de la demande d'enregistrement dans l'hypothèse où l'administration n'aurait pas répondu dans les délais impartis. Et c'est un sort identique qui attend le recours (en cas d'absence de décision de la part du ministre). Il n'est pas dit que cette (double) circonstance exerce une influence décisive sur l'effectivité de l'ordonnance, mais on a là, à tout le moins, un mécanisme qui pose largement question en droit et qui, pour cette raison, mérite que l'on s'y attarde dans cette étude.

60. On l'a dit, le Directeur chef du service Économie dispose de trente jours, à partir de la notification du délai complet, pour se prononcer sur la conformité du dossier et octroyer, le cas échéant, un numéro d'enregistrement (ainsi que le logo d'identification de la catégorie d'hébergements)¹⁸⁷. Mais, « à défaut d'envoi du numéro d'enregistrement dans le délai prévu au paragraphe premier, l'enregistrement est réputé refusé »¹⁸⁸. Et la procédure est identique pour ce qui concerne le recours, puisqu'il est précisé que « le ministre compétent dispose d'un délai de 90 jours calendrier pour se prononcer. À défaut, la décision du fonctionnaire désigné est confirmée »¹⁸⁹.

61. Disons-le sans ambages : cette philosophie heurte en droit. Et qu'elle ait cours dans d'autres polices, comme l'urbanisme (en cas de recours au Gouvernement contre la décision du collège des bourgmestre et échevins relative à un

¹⁸⁷ Art. 9 § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016.

¹⁸⁸ Art. 9, § 2, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 mars 2016.

¹⁸⁹ Art. 21, al. 2, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

permis)¹⁹⁰, n'y change rien. À l'aune de l'obligation essentielle de motivation qui pèse sur les administrations¹⁹¹, il nous paraît difficile en effet de tolérer qu'un candidat à l'exploitation soit évincé sans recevoir jamais de réponse, ni en « première instance » ni en « degré d'appel ». Voilà, en somme, les autorités récompensées de leur incurie. Les règles élémentaires de bonne gouvernance, invoquées à l'envi par les autorités, ne cherchent-elles pas précisément à protéger la partie faible qu'est le particulier dans sa relation avec l'administration ? « Un tel procédé n'est pas admissible », a d'ailleurs tonné la section de législation du Conseil d'État (à propos du Code bruxellois du logement de l'époque¹⁹²) ; « la garantie que comporte la faculté d'introduire un recours est ainsi vidée de toute sa substance, dès lors que les intéressés n'ont aucune certitude que leur recours sera effectivement examiné »¹⁹³. Et, dans la matière spécifique de l'hébergement touristique, des voix se sont également élevées contre ce mécanisme. « Plus aucune législation récente n'admet ce procédé risqué pour l'administré », expliquait en ce sens un député-bourgmestre au moment de la discussion de l'ordonnance de 2014 ; « si l'administration pouvait s'auto-satisfaire de sa propre carence, cela contreviendrait à l'adage romain "nul ne peut invoquer sa propre turpitude" »¹⁹⁴.

Certes, même non écrite (et même non émise), la décision de refus implicite est toujours susceptible d'être entreprise devant le Conseil d'État (sa section du contentieux administratif ici)¹⁹⁵. On le sait toutefois, ce recours n'offre pas une protection suffisante au citoyen, eu égard aux réticences (psychologiques notamment) et aux difficultés (matérielles entre autres) éprouvées par certains ménages dans l'accès à la justice.

¹⁹⁰ Art. 188/3, al. 3, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire : « Si, à l'expiration d'un nouveau délai de trente jours à compter de l'envoi du rappel, le Gouvernement n'a pas envoyé sa décision aux parties, l'avis du Collège d'urbanisme tient lieu de décision. À défaut d'avis du Collège d'urbanisme, la décision qui a fait l'objet du recours est confirmée ».

¹⁹¹ Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, *M.B.*, 12 septembre 1991.

¹⁹² Qui, jusqu'en 2013, prévoyait un système analogue.

¹⁹³ « Par ailleurs, les décisions implicites se caractérisant par l'absence d'une motivation formelle, les intéressés sont de nouveau privés d'une garantie. De plus, le procédé ne contribue pas à la sécurité juridique, ne fût-ce qu'en raison de l'absence d'une quelconque décision écrite et du fait que la décision tacite ne sera pas notifiée ni publiée dans les mêmes formes que les décisions ordinaires, avec toutes les conséquences qui en découlent en termes d'accessibilité et de contestation de telles décisions tacites, le cas échéant, également dans le chef de tiers intéressés. Enfin, le procédé se heurte non seulement aux intérêts des intéressés, mais également à l'intérêt général, en ce que des décisions sont prises sans préparation minutieuse ni mise en balance de tous les intérêts en présence » (projet d'ordonnance portant modification du Code bruxellois du logement, avis du Conseil d'État, sess. ord. 2012-2013, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., n° A-355/1, p. 139).

¹⁹⁴ Projet d'ordonnance relative à l'hébergement touristique, Rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques, chargée de la Politique économique, de la Politique de l'emploi et de la Recherche scientifique, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013/2014, n° A-501/2, p. 19.

¹⁹⁵ Voy. *mutatis mutandis* C.E. (VI), 5 mars 2008, n° 180.536, *City assurances*.

62. La posture adoptée par l'ordonnance de 2014 paraît d'autant plus sujette à caution (ou anachronique) qu'un an plus tôt, le même législateur bruxellois a décidé de réformer son Code bruxellois du logement¹⁹⁶, afin notamment d'épouser le principe de *l'acceptation tacite* du recours en cas de silence de l'administration (et de le généraliser). Celui-ci prospère désormais dans trois domaines essentiels. En matière de salubrité, tout d'abord, il s'applique aux recours exercés par le bailleur devant le fonctionnaire délégué du Gouvernement (contre une décision¹⁹⁷ d'interdiction à la location¹⁹⁸, d'imposition de l'amende¹⁹⁹ ou encore de refus de l'attestation de contrôle de conformité²⁰⁰). C'est *infirmée* que devient cette décision en cas de mutisme de l'agent; ce, malgré que l'enjeu soit particulièrement lourd ici, puisque le bien déclaré insalubre dans un premier temps est à nouveau ouvert à la location (sans le cas échéant que des travaux aient été effectués), pour la simple raison peut-être que l'administration n'a pas eu le temps de traiter le recours²⁰¹. Mais il fallait prendre (et accepter) ce risque, parce qu'il y va d'un droit fondamental, à rétablir.

Dans le champ de l'habitat social, par ailleurs, lorsque le locataire contestait auparavant la décision de la société de logement²⁰² (soit en première ligne, par voie de plainte, devant la S.I.S.P. elle-même, soit en seconde ligne, par voie de recours, devant la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale²⁰³), le silence de l'autorité valait refus²⁰⁴. Désormais, c'est le principe inverse qui prévaut : l'absence de réaction (dans le délai requis) de la S.I.S.P.²⁰⁵ ou de la S.L.R.B.²⁰⁶ emporte *acceptation* de la demande.

Il en va de même, enfin, avec le recours intenté par le propriétaire contre l'imposition de l'amende administrative régionale sur l'inoccupation des immeubles²⁰⁷.

¹⁹⁶ Ordonnance du 11 juillet 2013 portant modification du Code bruxellois du logement, *M.B.*, 18 juillet 2013, *err.*, 26 juillet 2013.

¹⁹⁷ Prise par la Direction de l'inspection régionale du logement.

¹⁹⁸ Art. 7, § 4, al. 3, du Code bruxellois du logement.

¹⁹⁹ Art. 10, § 3, al. 2, *in fine*, du Code bruxellois du logement.

²⁰⁰ Art. 9, § 3 *in fine*, du Code bruxellois du logement.

²⁰¹ En raison notamment d'une période de vacances estivales, par exemple.

²⁰² Dite, plus exactement, la société immobilière de service public (ci-après « S.I.S.P. »).

²⁰³ L'organisme faitier en matière de logement social à Bruxelles (ci-après « S.L.R.B. »).

²⁰⁴ Art. 66, al. 5, 3°, et al. 8, respectivement, du précédent Code bruxellois du logement. Voy. égal., dans un registre approchant, l'art. 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État : « Lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours. Cette disposition ne préjudicie pas aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent ou qui attachent des effets différents au silence de l'autorité administrative » (nous soulignons).

²⁰⁵ Art. 76, § 1^{er}, al. 4, *in fine*, du Code bruxellois du logement.

²⁰⁶ Art. 76, § 2, al. 3, du Code bruxellois du logement.

²⁰⁷ Art. 21, al. 2, *in fine*, du Code bruxellois du logement.

63. Pourtant, la ministre de l'époque en charge de l'élaboration de l'ordonnance sur l'hébergement touristique n'ignorait rien de l'évolution observée dans le domaine du logement. Elle assumait toutefois sa prédilection pour le principe du rejet tacite du recours, justifié en ces termes: «à la différence du Code du logement, qui protège le propriétaire d'un bien contre les carences de l'administration, le présent projet tend avant tout à protéger le touriste, plutôt que l'hébergeur. Or, c'est ce dernier qui serait l'auteur d'un éventuel recours»²⁰⁸.

Ce raisonnement, cependant, peine à convaincre. D'abord, dans son volet de lutte contre l'insalubrité, le Code du logement a vocation, lui aussi, à protéger l'occupant d'un bien, contre les vices et malfaçons de l'habitation prise en location; l'on ne perçoit dès lors pas en quoi cet instrument «protég[er]ait» le bailleur. Ensuite, l'objectif de protection du touriste, que vise sans contredit l'ordonnance de 2014, serait-il nécessairement moins bien poursuivi s'il était demandé à l'administration et au ministre de se positionner dans le délai prévu²⁰⁹, simplement?

64. Une dernière observation, d'ordre davantage empirique, doit encore être émise sur ce thème. À la limite, le mécanisme du rejet tacite peut encore passer pour acceptable dans un contexte de non-saturation du système administratif, c'est-à-dire lorsque le volume des demandes n'a pas encore atteint un seuil critique (et que les différents agents ont encore le temps de les traiter et de leur réserver une réponse²¹⁰). Or, on ne peut pas dire que les demandes d'enregistrement submergent, à l'heure actuelle, le département Économie et Emploi du Service public régional de Bruxelles. Mais le jour où, après modification législative par exemple, la procédure d'enregistrement aura atteint sa pleine effectivité, une certaine congestion des services administratifs n'est pas à exclure. Les ressources – humaines mais aussi financières – de l'administration pourraient alors venir à manquer (pour opérer ce traitement), avec pour conséquence plus que préoccupante d'évincer une série de demandes pour une simple raison de manque de temps. Ne serait-il pas de bonne politique, dès lors, d'*anticiper* le problème?

Chapitre 6.

Des sanctions insuffisamment dissuasives?

65. Une dernière hypothèse pourrait éclairer l'effectivité relative du mécanisme d'enregistrement obligatoire: le caractère insuffisamment dissuasif des

²⁰⁸ Projet d'ordonnance relative à l'hébergement touristique, Rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques, chargée de la Politique économique, de la Politique de l'emploi et de la Recherche scientifique, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013/2014, n° A-501/2, p. 19.

²⁰⁹ Sur la demande d'enregistrement et sur le recours respectivement.

²¹⁰ Fût-elle négative.

sanctions y associées, celles qui frappent les individus ayant pris le parti de lancer leur activité d'hébergement touristique *sans* disposer de l'autorisation régionale. Autrement dit, la peur du gendarme est-elle assez forte dans le chef de l'exploitant? Au vu du texte, le contrevenant est susceptible d'encourir une double sanction: une amende administrative et/ou une « cessation immédiate » de l'exploitation. Détaillons-les.

Section 1. L'amende

66. Pour ce qui est de l'amende tout d'abord, son montant oscille entre 332,8 et 33.280 euros²¹¹ (compte tenu des centimes additionnels²¹²). Or, ce nombre plancher (332,8 euros) nous paraît singulièrement modique, ne serait-ce qu'au regard des montants (autrement substantiels) engrangés par certains « professionnels » de l'hébergement chez l'habitant²¹³. S'il devait être appliqué tel quel dès lors (ou, même, si le montant imposé devait s'en approcher), les exploitants préféreraient vraisemblablement continuer leur activité illégale bien plus rémunératrice, tout en s'acquittant de cette somme – à supposer encore qu'elle soit effectivement réclamée. Difficile en tout cas d'y voir une contrainte irrépressible qui conduirait naturellement les hébergeurs potentiels à s'engager dans une procédure (déjà lourde et formelle) d'obtention d'un numéro d'enregistrement.

67. À titre de comparaison, le montant plancher prévu pour les amendes (administratives ici aussi) imposées aux propriétaires qui mettent en location un bien méconnaissant les normes de salubrité est plus de six fois plus élevé (2.000 euros)²¹⁴. Et, en matière de marchand de sommeil, ce seuil minimal s'envole à 4.000 euros²¹⁵.

Même si doit aussi être prise en considération la gravité respective de ces différentes infractions, il n'en reste pas moins que la menace pécuniaire pesant sur les exploitants d'un hébergement touristique nous paraît manquer de consistance, sinon de crédibilité. Répétons une fois de plus qu'il ne s'agit aucunement de se prononcer en opportunité sur le dispositif en soi (le montant des amendes ici), mais de s'interroger sur son effet dissuasif réel sur

²¹¹ Art. 23, § 1^{er}, *in limine*, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

²¹² Qui aboutissent à multiplier par 8 aujourd'hui le montant de l'amende tel qu'indiqué dans le texte de loi (par l'application combinée de l'article 23, § 2, de l'ordonnance du 8 mai 2014, de l'article 3 de l'ordonnance du 9 juillet 2015 portant des règles harmonisées relatives aux amendes administratives prévues par les législations en matière d'emploi et d'économie, *M.B.*, 17 juillet 2015 et de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales, *M.B.*, 3 avril 1952).

²¹³ Lesquels vont parfois jusqu'à acheter des immeubles entiers à seule fin de les mettre à disposition de plateformes internet d'hébergement – et à l'année, qui plus est.

²¹⁴ Art. 10, § 2, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

²¹⁵ Art. 433*decies* du Code pénal.

les exploitants – et, par-delà, sur son aptitude à atteindre les objectifs fixés par le législateur lui-même.

Section 2.

La cessation (immédiate) de l'exploitation

68. À côté de l'amende, une autre sanction peut être prononcée: la cessation immédiate d'activités. «En cas d'infraction à la présente ordonnance ou à ses arrêtés d'exécution, les fonctionnaires désignés par le gouvernement pour contrôler le respect des dispositions de la présente ordonnance, peuvent, après mise en demeure préalable et après avoir offert à l'intéressé ou, le cas échéant, à son délégué le droit d'être entendu, ordonner sur place la cessation immédiate de l'exploitation d'un hébergement touristique», édicte en effet l'ordonnance de 2014²¹⁶.

Par rapport à l'arme pécuniaire (les amendes), le présent mécanisme, de manière plus radicale, empêche physiquement toute nouvelle mise à disposition du bien. Déjà, l'existence même de cette seconde possibilité dans l'ordonnance semble indicative des limites que rencontrent nécessairement des amendes calibrées de la sorte (et, plus globalement, tout levier d'essence financière).

69. Ce qui nous occupe toutefois ici est l'articulation entre lesdites amendes d'une part et, de l'autre, la cessation d'activités. Autrement dit, existe-t-il entre ces deux registres un quelconque rapport de subsidiarité? Rien, à la lecture de l'ordonnance, ne semble incliner à l'affirmative; ces sanctions, du reste, sont placées légistiquement sur le même pied. Il s'en infère une double conséquence. D'abord, elles peuvent être appliquées *simultanément* (et pas nécessairement successivement); l'une n'est donc pas exclusive de l'autre. On pourrait même soutenir qu'elles ont des objets différents: l'amende sanctionne des infractions du passé, en quelque sorte, alors que la cessation d'activité veille à ménager l'avenir, en bloquant toute nouvelle arrivée d'occupants.

Ensuite, l'équipollence de principe existant entre ces sanctions interdit de considérer que l'une n'interviendrait *qu'après* la première (et en cas d'échec de celle-ci), à titre de dernier recours pour ainsi dire. C'est ainsi qu'est conçue, par exemple, la lutte contre l'insalubrité à Bruxelles: l'amende²¹⁷ et l'interdiction immédiate à la location (en cas d'atteinte à la sécurité ou la santé du preneur)²¹⁸ peuvent être imposées *de concert*, sans gradualisme quelconque.

70. Ensuite de quoi, et pour revenir à la préoccupation générale de l'effet dissuasif des sanctions en matière d'hébergement touristique, l'on ne saurait trop conseiller aux autorités de ne *pas* les faire se succéder dans le temps;

²¹⁶ Art. 26, § 1^{er}, al. 1^{er}, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

²¹⁷ Art. 10 du Code bruxellois du logement.

²¹⁸ Art. 7, § 5, du Code bruxellois du logement.

en dehors du cas particulier du manquement aux règles relatives à l'incendie, il faudrait éviter que la cessation dite immédiate d'activités ne s'enclenche en réalité *qu'à l'issue* de la procédure d'amende (recours compris), et pour autant que le contrevenant persiste dans son exploitation illégale. Le temps en effet qu'on arrive à cette première conclusion (le défaut de paiement), l'exploitation illégale aura perduré de très longs mois (vu les délais de recouvrement de l'amende²¹⁹). Par ailleurs, si cette manière de procéder se fonde sur la croyance que l'exploitant en défaut d'enregistrement sera amené, compte tenu de la procédure d'amende en cours, à régulariser sa situation (en cessant spontanément son exploitation ou en introduisant avec retard une déclaration préalable à l'exploitation), cet espoir restera probablement vain si l'amende est elle-même d'un montant modique. Et, en amont, seule la perspective d'une imposition groupée et concomitante de ces sanctions nous semble être de nature à persuader les candidats exploitants à se soumettre à la procédure d'enregistrement obligatoire ; et, surtout, les sanctions doivent être suffisamment *certaines* pour dissuader les exploitants de mener leurs activités en dehors de la loi.

Conclusion

71. Sept ans après l'adoption de l'ordonnance du 8 mai 2014, quel bilan peut-on dresser ?

La présente contribution avait spécialement pour objet d'examiner dans quelle mesure ce texte ambitieux était à la hauteur des objectifs que le législateur lui avait fixés. Le constat est sans équivoque et ce, qu'il s'agisse des objectifs « affichés »²²⁰ ou de l'objectif « tacite »²²¹ : le dispositif actuel souffre d'un manque d'effectivité qui se traduit par l'exploitation majoritaire d'hébergements touristiques en marge de la législation en Région de Bruxelles-Capitale.

Les développements qui précèdent mettent en lumière plusieurs éléments du texte même qui peuvent expliquer le peu de succès du régime instauré par le législateur bruxellois, et partant, la nécessité corrélative d'adapter le texte en conséquence.

²¹⁹ Sans compter les recours.

²²⁰ En d'autres termes, l'uniformisation de la procédure d'enregistrement des hébergements touristiques en Région de Bruxelles-Capitale, la protection des touristes par le biais d'un régime d'autorisation préalable et la régularisation de la concurrence déloyale en mettant fin à l'insécurité juridique résultant de l'apparition, sur le marché locatif, d'appart-hôtels, et de biens offerts à la location touristique par les plateformes Internet.

²²¹ Soit, la protection de la fonction de logement, la préservation du secteur immobilier classique, le maintien d'un développement urbain harmonieux et d'un aménagement du territoire raisonné.

72. La première critique tient au principe même d'un système d'autorisation préalable qui ne semble pas le plus adéquat pour atteindre les buts de l'ordonnance, et ce, quand bien même sa légitimité semblerait établie, au regard des enseignements tirés d'un arrêt récent de la C.J.U.E. à l'égard du mécanisme d'autorisation préalable instauré en France²²². Bien qu'elles ne soient pas tout à fait dans une situation comparable, les Régions flamande et wallonne ont opté pour un mécanisme plus léger, sans pour autant que la protection des touristes s'en trouve affectée. Un contrôle *a posteriori*, souvent plus efficace, pourrait ainsi peut-être présenter une alternative adéquate à l'option de l'enregistrement/autorisation dont la lourdeur et l'insécurité font fuir même les administrés les plus scrupuleux²²³.

73. Une autre carence de la législation en place résulte de l'imprécision des catégories d'hébergements qu'elle instaure, telles que notamment, celles de «l'hébergement chez l'habitant» et des «résidences de tourisme», qui avaient pourtant été prévues pour endiguer l'insécurité juridique résultant de l'apparition sur le marché locatif de nouvelles formes d'hébergements touristiques offerts par des particuliers via des plateformes internet, tels que les appart-hôtels ou les Airbnb, non encore réglementées à l'époque. La présence de catégories qui se recoupent en partie induit en soi un flou et une confusion sur la qualification à retenir à l'occasion d'une demande d'enregistrement. Nombre des intéressés renoncent de ce fait encore à mener à bien la procédure d'enregistrement. De plus, la dichotomie entre les notions d'hôtel et d'appart-hôtel visées par l'ordonnance du 8 mai 2014, d'une part, et la notion d'établissement hôtelier définie par le PRAS, d'autre part, contribue aussi à alimenter l'insécurité juridique latente du dispositif actuel. La définition des catégories d'hébergements touristiques proposée par l'ordonnance semble donc actuellement inadéquate et incomplète, ce qui contribue largement à priver le dispositif d'une grande partie de son efficience.

74. Au-delà de ces défauts terminologiques notables, une troisième lacune majeure résulte de l'absence d'encadrement juridique entourant l'attestation de conformité urbanistique dont la délivrance relève des communes. Ni le texte de l'ordonnance précitée, ni l'arrêté d'exécution du 24 mars 2016, ni le CoBAT n'apportent de précision quant à ses modalités d'obtention ce qui à nouveau peut décourager l'hébergeur de solliciter un numéro d'enregistrement. Les divergences de vision entre la Région, d'une part, et les communes, d'autre part, quant à l'articulation de l'ordonnance et la police de l'urbanisme peuvent aussi nuire à l'objectif poursuivi par le législateur régional. Les

²²² C.J.U.E., 22 septembre 2020, *Cali Apartments SCI et HX*, C-724/18 et C-727/18, préc.

²²³ L'attestation de conformité préalable à l'obtention d'un permis de location mis en place par l'ancien article 7 du Code bruxellois du logement, dans le contexte de la salubrité des habitations, a été remplacée par les enquêtes d'initiatives de la DIRL ou sur plainte, et donc pour un mécanisme de contrôle *a posteriori* qui s'est révélé plus sévère en pratique.

pouvoirs locaux ont effectivement – mais à tort – tendance à considérer qu'à défaut de précision réglementaire, un bien mis dans son intégralité à disposition de touristes (par exemple, Airbnb) doit s'interpréter urbanistiquement comme un établissement hôtelier, ce qui peut être problématique si ces hébergements sont implantés en zone d'habitat ou en zone mixte, notamment, les pouvoirs locaux y étant généralement hostiles et le PRAS y faisant obstacle. À l'inverse des communes, la Région se fonde sur le critère de fonction principale de logement résidentiel pour déterminer si un bien doit être requalifié en « hôtel », et accorde à ce propos une importance déterminante au critère de la durée de l'exploitation de l'hébergement. L'interprétation de l'ordonnance par les pouvoirs locaux, plus « stricte » que celle de la Région, est donc susceptible d'entraver des projets qui ne semblent *a priori* pas violer l'ordonnance du 8 mai 2014, ce qui contribue largement au caractère dissuasif du dispositif actuel. Par ailleurs, en refusant d'autoriser des projets d'hébergement qu'elles estiment urbanistiquement irréguliers, ces communes s'approprient l'objectif de sauvegarde du secteur du logement qui ne relève pas en soi de leur compétence mais bien de celle de la Région.

75. Un quatrième volet de l'analyse montre que la marge d'appréciation de l'administration face à la demande d'enregistrement de l'exploitant n'est pas évidente, que ce soit quant aux documents composant le dossier ou à la décision en elle-même. S'agissant de la demande d'enregistrement, c'est bien à la Région et uniquement à elle qu'il revient de délivrer les numéros d'enregistrement, et celle-ci devrait donc être en mesure d'examiner le bien-fondé des refus de délivrance d'attestation de conformité urbanistique des communes. Une précision de texte en ce sens serait toutefois bienvenue. Dans la même optique, le ministre doit, à peine de priver le recours de tout objet et de toute utilité, pouvoir réformer la décision de refus prononcée par le Directeur chef du service Économie en s'écartant des attestations de la commune. Il serait aussi bienvenu de baliser plus clairement les contours du pouvoir discrétionnaire qui incombe à chaque autorité.

76. Enfin, les sanctions prévues par la réglementation s'avèrent peu adaptées ou dissuasives. Le fait que la réglementation combine des amendes administratives, d'une part, et une cessation d'exploitation, d'autre part, semble en soi démontrer l'incapacité des premières à sanctionner efficacement les manquements recensés par l'administration. Le montant modeste de l'amende (entre 332,8 EUR et 33.280 EUR) à tout le moins à l'égard des revenus des « professionnels » de l'hébergement semble aussi inapte à décourager efficacement les exploitants qui développeraient leurs activités en marge de la législation.

77. Une initiative législative semble ainsi s'imposer pour pallier les lacunes de l'ordonnance dont découle une insécurité entravant le bon fonctionnement du système actuel. Outre une simplification du régime, un cadre urbanistique clair – notamment autour des nouvelles formes d'habitats et

de logements – conforme aux définitions du PRAS paraît indispensable pour permettre à l’arsenal législatif de se déployer de façon harmonieuse et raisonnée à Bruxelles. Dans cette optique, l’on ne peut qu’appeler de ses vœux une réflexion plus globale autour de toutes les formes d’habitat, l’hébergement touristique en faisant aussi partie.