

Observations

Mise à disposition de logements à une « clientèle de passage » : les mesures nationales « anti-Airbnb » ne sont pas (nécessairement) contraires au droit européen

A. Position de la question

1. Inutile, en 2021, de présenter encore les plateformes internet d'hébergement (avec, en leader hégémonique du marché, la société californienne Airbnb). Leur essor exponentiel et leur diffusion au sein des grands centres urbains les posent en acteurs incontournables du secteur.

Mais l'on sait aussi les effets néfastes qu'elles peuvent exercer sur le segment du logement, puisqu'elles conduisent souvent à retirer du parc locatif des biens précédemment dévolus à une activité résidentielle pérenne et locale¹. En clair, prend graduellement la place des locataires du cru une clientèle dite de passage (touristes en *city trip* par exemple), attirée par des propriétaires trop heureux de maximiser ainsi le rendement de leur immeuble ; aujourd'hui, des pans entiers de certaines villes se vident de leurs habitants². Et, l'offre des logements locatifs standards se rétrécissant, leurs prix augmentent, fatalement, induisant alors une gentrification sévère dans ces quartiers. Ce, sans même parler de la concurrence larvée menée de ce fait aux structures hôtelières classiques.

2. Pour contrer ces dérives, certains États ont décidé de réguler les mises à disposition de ce type. Il en va ainsi de la France, notamment, dont la capitale abrite le plus d'offres de logements Airbnb dans le monde³. Aussi, un régime d'autorisation a été mis en place chez nos voisins, aux fins expresses de combattre la pénurie de logements locatifs ; il a même été accordé aux autorités le pouvoir de lier leur accord à la conversion en habitations (par le propriétaire demandeur) de bâtiments affectés aujourd'hui à un autre usage.

Il se fait cependant qu'une directive européenne de 2006⁴ promeut (dans une certaine proportion) la libéralisation du marché des services et entend faciliter la prestation de tels services à l'intérieur de l'Union⁵. Dans quelle mesure, dès lors, les mesures françaises « anti-Airbnb » respectent-elles le prescrit communautaire ? Telle est la question, cardinale, à laquelle la Cour de justice de l'Union européenne a été invitée à répondre. Dès lors que le phénomène touche peu ou prou l'ensemble des capitales européennes, son arrêt suscitait les attentes les plus élevées. Analysons cet arrêt, non sans brosser en amont le contexte réglementaire français ni, en

¹. Les biens mis à disposition via ces plateformes ne font généralement pas l'objet d'un bail d'habitation en effet. Du reste, l'ordonnance bruxelloise sur le bail d'habitation bannit de son champ d'application matériel les « hébergements touristiques » (article 2, paragraphe 1^{er}, 30°, du Code bruxellois du logement). Voy. sur le thème N. BERNARD, *Bail d'habitation dans les trois Régions*, Bruxelles, Larcier (R.P.D.B.), 2020, pp. 31 et s.

². Barcelone, par exemple, a vu fleurir des banderoles libellées « *Airbnb go home !* ».

³. Avant New York et Londres.

⁴. 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).

⁵. Par exemple, la plateforme Airbnb a été considéré récemment 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 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. (Gde ch.), 19 décembre 2019, *Airbnb Ireland UC et consorts*, C-390/18.

aval, examiner à titre de comparaison la situation normative à Bruxelles (car, elle non plus, cette région n'est pas épargnée par la problématique)⁶.

B. Le contexte réglementaire français

3. Concernée au premier chef par la déferlante Airbnb, la France s'est dotée en 2018 d'une loi encadrant les activités de ce type⁷. Applicable aux communes de plus de 200.000 habitants⁸, le texte soumet à autorisation préalable tout « changement d'usage des locaux destinés à l'habitation »⁹ (à moins que l'immeuble abrite la résidence principale du bailleur)¹⁰ ; or, et c'est le point nodal, le simple fait de mettre à disposition un local meublé destiné à l'habitation de manière « répétée » (et pour de « courtes durées ») à une clientèle « de passage » qui n'y élit pas domicile constitue un tel changement d'usage¹¹. La méconnaissance de cette disposition expose le propriétaire à une peine d'amende¹², combinée à un obligatoire « retour à l'usage d'habitation » des locaux transformés sans le *fiat* requis¹³. En tout état de cause, l'éventuelle autorisation n'est que « temporaire »¹⁴.

4. Ces principes posés, le législateur national délègue aux conseils municipaux le soin de déterminer les critères d'octroi de cette autorisation¹⁵. Il y a plus : à Paris, Marseille et Lyon (soit les trois plus grandes villes françaises), l'autorisation¹⁶ peut être subordonnée à une « compensation », laquelle revêt la forme d'une « transformation concomitante en habitation de locaux ayant un autre usage »¹⁷. En d'autres termes, la surface totale réservée au logement classique ne peut aucunement pâtir d'une mise à disposition via une plateforme internet d'hébergement. Concrètement, le propriétaire concerné devra ouvrir au résidentiel pérenne des bâtiments qui, actuellement, n'ont pas cette affectation ; il faut rétablir la balance nette à son profit, en quelque sorte. C'est de cette manière, apparaît-il (dans une économie de marché comme la nôtre), que l'on parvient à contenir l'envolée des prix puisqu'alors, l'offre globale de logements ne diminue pas quantitativement.

Fort de cette habilitation, le conseil municipal de Paris a adopté un règlement prévoyant que les locaux proposés en compensation doivent être de qualité et de surface équivalentes à celles des biens nouvellement dédiés à l'hébergement touristique (et même, dans certaines zones particulièrement tendues, représenter le *double* de cette surface). En sus, ces locaux de substitution seront situés dans le même arrondissement que les habitations ayant ainsi fait l'objet du changement d'usage¹⁸.

⁶ 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.

⁷ Articles 107 et 146 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (1), *J.O.R.F.* n° 0272 du 24 novembre 2018.

⁸ Et à celles des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

⁹ Article L. 631-7, alinéa 1^{er}, du Code de la construction et de l'habitation.

¹⁰ Article L. 631-7-1 A, alinéa 5, du Code de la construction et de l'habitation.

¹¹ Article L. 631-7, alinéa 6, du Code de la construction et de l'habitation.

¹² De 25.000 euros maximum à l'époque des faits (50.000 euros aujourd'hui).

¹³ Article L. 651-2, alinéas 1^{er} et 3, du Code de la construction et de l'habitation.

¹⁴ Article L. 631-7-1 A, alinéa 1^{er}, du Code de la construction et de l'habitation.

¹⁵ Article L. 631-7-1 A, alinéa 2, du Code de la construction et de l'habitation.

¹⁶ Délivrée par le maire d'arrondissement concerné.

¹⁷ Article L. 631-7-1, alinéa 1^{er}, du Code de la construction et de l'habitation. Ce principe de compensation sous forme de conversion existait auparavant, dans l'hypothèse d'un changement d'usage des locaux, mais la nouveauté tient ici en ce que l'on assimile à ce cas de figure la mise en location du bien à une clientèle de passage.

¹⁸ Article 2 du règlement municipal fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations en application de la section 2 du chapitre 1^{er} du

5. Sur le pied de ces dispositions, le juge des référés du tribunal de grande instance de Paris et, à sa suite, la cour d'appel de Paris ont frappé d'une amende les propriétaires d'un studio mis à disposition d'une clientèle de passage *sans* l'autorisation nécessaire, tout en ordonnant le retour du bien à son *pristin* usage d'habitation. Les intéressés se pourvoient alors en Cassation, voyant dans ces mesures une restriction au principe de libre prestation des services et, dans cette restriction, une atteinte à la directive européenne de 2006. Pour éclaircir la question, la haute juridiction saisit par voie préjudicielle la Cour de justice de l'Union européenne, sur le point de savoir si la réglementation française¹⁹ est compatible ou non avec le droit communautaire.

De fait, les interrogations que soulève la législation nationale à l'aune de la directive sont légion – et légitimes. D'abord, celle-ci excipe-t-elle bien d'une « raison impérieuse d'intérêt général », seule à même²⁰ de justifier cette dérogation à la liberté de commerce que représente un 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 »²¹. 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 général²², tout en se montrant « proportionnels à cet objectif d'intérêt général »²³, entre autres. Comment, sur ces différents points, se sont positionnés les juges de Luxembourg ?

C. L'arrêt de la Cour de justice

I. Quant au principe de la limitation

6. Concernant tout d'abord la raison d'intérêt général à trouver obligatoirement au sous-bassement d'un régime d'autorisation préalable²⁴, la Cour de justice n'éprouve pas trop de peine à l'identifier. Elle pointe ainsi la nécessaire « lutte contre la pénurie de logements destinés à la location », lequel combat vise à répondre à la « dégradation des conditions d'accès au logement » ainsi qu'à « l'exacerbation des tensions sur les marchés immobiliers ». Elle n'hésite pas à épingle à cet égard les « dysfonctionnements du marché » et à appeler à la mise en place de conditions de location « respectueuses des équilibres des territoires ». Ce, dans la mesure supplémentaire où le logement est un « bien de première nécessité » et où le droit à un logement décent constitue un « objectif protégé par la Constitution française »²⁵.

7. Certes, mais des considérations touchant à la ville et au logement sont-elles lésées d'une importance suffisante pour s'ériger en pareille raison d'intérêt général ? Quel étalon, plus généralement, permet d'élever un motif à ce rang-là ? Il peut s'agir de « raisons reconnues comme telles par la jurisprudence de la Cour de justice », explique la directive de 2006²⁶. Précisément, les magistrats du Kirchberg ont estimé en 2018 qu'un « objectif de protection de l'environnement urbain » était susceptible de constituer une raison impérieuse d'intérêt général²⁷ ; la mesure nationale²⁸

titre III du livre VI du Code de la construction et de l'habitation, adopté par le Conseil de Paris dans sa séance des 15, 16 et 17 décembre 2008.

¹⁹ Seule la législation nationale est en cause ici, pas le règlement municipal de la ville de Paris.

²⁰ Suivant l'article 9, paragraphe 1^{er}, *litt.* b, de la directive du 12 décembre 2006.

²¹ Article 9, paragraphe 1^{er}, *litt.* c, de la directive du 12 décembre 2006.

²² Article 10, paragraphe 2, *litt.* b, de la directive du 12 décembre 2006.

²³ Article 10, paragraphe 2, *litt.* c, de la directive du 12 décembre 2006.

²⁴ Au vu de l'article 9, paragraphe 1^{er}, *litt.* b, de la directive du 12 décembre 2006.

²⁵ C.J.U.E. (Gde ch.), 22 septembre 2020, *Cali Apartments S.C.I. et H.X.*, C-724/18 et C-727/18, point 65.

²⁶ Article 4, point 8, de la directive du 12 décembre 2006.

²⁷ C.J.U.E. (Gde ch.), 30 janvier 2018, *X et Visser*, C-360/15 et C-31/16, point 135.

consistait, là, dans une interdiction faite aux commerces de détail (de produits non volumineux)²⁹ de s'implanter ailleurs que dans le centre-ville³⁰. Précédemment, déjà, ils avaient assimilé à de telles raisons les « exigences liées à la politique du logement social », *a fortiori* en présence « d'une pénurie structurelle de logements »³¹ ; *in casu*, ce raisonnement a justifié l'atteinte portée à liberté de circulation des capitaux par l'État néerlandais, qui assujettit à autorisation préalable l'investissement immobilier réalisé à l'étranger³² (plutôt qu'aux Pays-Bas)³³ par une association subsidiée en vue de construire des habitations bon marché³⁴. Pareillement, un « but d'aménagement du territoire » consistant à assurer une offre de logement suffisante à des « catégories défavorisées de la population locale » est constitutif d'une raison impérieuse d'intérêt général, a estimé la Cour dans une autre espèce³⁵ ; il s'agit là d'éprouver³⁶ le « lien suffisant » avec la commune d'implantation exigé par la Flandre à tout candidat acquéreur d'un bien dans certaines zones en proie à une flambée des prix (causée selon les autorités par l'arrivée d'acheteurs aisés venant de l'extérieur)³⁷.

Il en va de même, *mutatis mutandis*, dans l'espèce commentée. Dans la mesure où l'activité de mise à disposition de locaux meublés de courte durée a un « effet inflationniste significatif » sur le niveau des loyers (à Paris tout spécialement), *a fortiori* lorsqu'elle est le fait d'individus proposant « deux logements entiers ou plus » (et davantage que 120 jours par an), la réglementation française se trouve justifiée à suffisance par une raison impérieuse d'intérêt général, tranche la Cour³⁸. Force est en effet de constater, étudées à l'appui³⁹, que de nombreuses capitales européennes (Paris⁴⁰, Berlin⁴¹, ...) connaissent un remplacement de population⁴² dans certains quartiers, gagnés par la gentrification.

8. Il ne suffit pas, pour la loi française, de trouver sa justification d'intérêt général ; encore doit-elle rester *proportionnée*. Par rapport à l'objectif poursuivi par les autorités (et dont la Cour reconnaît le caractère pleinement légitime), la mesure querelée doit donc entretenir une relation d'étroite adéquation, sans pouvoir aller au-

²⁸ De droit néerlandais.

²⁹ Tels que chaussures, vêtements, ...

³⁰ De manière à préserver la viabilité commerciale des centres-villes (soumis à la concurrence sévère des *malls* de la périphérie) et à freiner l'apparition de locaux inoccupés en zones urbaines (cette vacance immobilière nuisant au bon aménagement du territoire).

³¹ C.J.U.E., 1^{er} octobre 2009, *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, point 30.

³² À Liège, plus précisément.

³³ Où les besoins en logements sont pourtant criants.

³⁴ En plus d'être justifiée, la mesure nationale devait toutefois s'adosser sur des critères « objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance » ; tel n'était pas le cas en l'espèce, dès lors qu'aucun texte de loi n'encadrait le pouvoir d'appréciation des autorités chargées de la délivrance des autorisations, laquelle se faisait dès lors de manière outrageusement casuistique. Voy. C.J.U.E., 1^{er} octobre 2009, *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, point 37.

³⁵ C.J.U.E., 8 mai 2013, *Libert e.a.*, C-197/11 et C-203/11, points 50 et 52.

³⁶ Au regard de la libre circulation des capitaux à nouveau.

³⁷ Toutefois, le « caractère vague » de ce lien ne permettait pas de doter le candidat acquéreur d'une sécurité juridique suffisante, ce qui valut au décret flamand d'être déclaré non conforme au droit communautaire (C.J.U.E., 8 mai 2013, *Libert e.a.*, C-197/11 et C-203/11, point 57).

³⁸ C.J.U.E. (Gde ch.), 22 septembre 2020, *Cali Apartments S.C.I. et H.X.*, C-724/18 et C-727/18, point 69.

³⁹ Voy. entre autres M. GRAVARI-BARBAS et S. GUINAND (dir.), *Tourism and Gentrification in Contemporary Metropolises. International Perspectives*, Oxon, Routledge, 2017.

⁴⁰ I. BROSSAT, *Airbnb. La ville ubérisée*, Paris, La ville brûle, 2018.

⁴¹ 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.

⁴² Les touristes en *city trip* se substituant à la population locale.

delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but affiché. En sus, ce but ne saurait être rempli par une mesure moins restrictive, c'est-à-dire moins attentatoire (que le régime d'autorisation préalable) au principe communautaire de libre prestation des services⁴³ ; peut-être, par exemple, qu'un simple contrôle *ex post* garantirait le même résultat ?

Plusieurs éléments, à cet égard, ont rassuré Luxembourg. D'abord, loin de couvrir l'ensemble du champ locatif, l'autorisation préalable est « matériellement circonscrite à une activité spécifique de location », à savoir la mise à disposition de locaux meublés destinés à l'habitation à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile, effectuée de manière répétée et pour de courtes durées⁴⁴ ; le spectre est d'autant plus limité que sont exclus du champ d'application du texte⁴⁵ les biens abritant la résidence principale du propriétaire⁴⁶ (sans doute parce que l'on considère que le « bailleur Airbnb » ne doit pas se loger ailleurs en ce cas – ce qui reviendrait alors à soustraire un bien au marché locatif classique). Sur le plan géographique non plus, la mesure n'est de portée générale puisqu'elle ne vise qu'« un nombre limité de communes densément peuplées », celles-là mêmes qui connaissent « des tensions sur le marché de la location de locaux à usage d'habitation » à la suite du développement de l'hébergement touristique pour une clientèle de passage⁴⁷. Enfin, un système de contrôles *a posteriori* « ne permettrait pas de freiner immédiatement et efficacement la poursuite du mouvement de transformation rapide qui crée cette pénurie »⁴⁸ ; il est vrai qu'en matière immobilière, revenir à la situation antérieure s'avère parfois malaisé (et les coups de force peuvent se révéler irréversibles). À la suite de quoi, la loi française se voit octroyer son brevet de proportionnalité.

II. Quant aux conditions d'octroi de l'autorisation préalable

9. Ce n'est pas parce que le *principe* d'une approbation préalable sort indemne de l'examen mené par la Cour de justice que la mesure elle-même, dans ses *modalités* et son contenu, s'en trouve validée. Par ses conditions d'octroi (dont on rappellera qu'elles sont essentiellement d'ordre municipal)⁴⁹, cette autorisation peut elle aussi apparaître contraire au droit européen en effet.

À cet égard, le pouvoir d'appréciation des autorités doit être soigneusement « encadré », avertit la directive de manière générale, afin d'empêcher tout « arbitraire »⁵⁰. Plus spécifiquement, ces critères doivent, à leur tour, être justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général⁵¹ et demeurer proportionnés à cet objectif⁵². Ils sont censés par ailleurs être « clairs et non ambigus »⁵³, tout en se montrant « objectifs »⁵⁴. *Last but not least*, on attend d'eux qu'ils soient « transparents et accessibles »⁵⁵. Qu'en est-il ici ?

⁴³ Article 9, paragraphe 1^{er}, *litt. c*, de la directive du 12 décembre 2006.

⁴⁴ C.J.U.E. (Gde ch.), 22 septembre 2020, *Cali Apartments S.C.I. et H.X.*, C-724/18 et C-727/18, point 71.

⁴⁵ En vertu de l'article L. 631-7-1 A, alinéa 5, du Code de la construction et de l'habitation.

⁴⁶ C.J.U.E. (Gde ch.), 22 septembre 2020, *Cali Apartments S.C.I. et H.X.*, C-724/18 et C-727/18, point 72.

⁴⁷ C.J.U.E. (Gde ch.), 22 septembre 2020, *Cali Apartments S.C.I. et H.X.*, C-724/18 et C-727/18, point 73.

⁴⁸ C.J.U.E. (Gde ch.), 22 septembre 2020, *Cali Apartments S.C.I. et H.X.*, C-724/18 et C-727/18, point 74.

⁴⁹ Voy. plus haut n° 4.

⁵⁰ Article 10, paragraphe 1^{er}, de la directive du 12 décembre 2006.

⁵¹ Article 10, paragraphe 2, *litt. b*, de la directive du 12 décembre 2006.

⁵² Article 10, paragraphe 2, *litt. c*, de la directive du 12 décembre 2006.

⁵³ Article 10, paragraphe 2, *litt. d*, de la directive du 12 décembre 2006.

⁵⁴ Article 10, paragraphe 2, *litt. e*, de la directive du 12 décembre 2006.

⁵⁵ Article 10, paragraphe 2, *litt. g*, de la directive du 12 décembre 2006.

10. Pour ce qui est d'abord de la raison d'intérêt général, la Cour estime que celle qui a été identifiée en soutènement de la législation nationale⁵⁶ est susceptible de rejaillir sur les règlements locaux⁵⁷ ; ces derniers ne doivent-ils pas être pris en totale conformité avec les normes qui leur sont supérieures ? Il en va d'autant plus ainsi que l'État central a veillé à circonscrire la marge de manœuvre des conseils municipaux ; priés *expressis verbis* de ne « pas aggraver la pénurie de logements », ceux-ci se sont vu assigner, dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire, des « objectifs de mixité sociale »⁵⁸.

11. Proportionnées, les conditions d'octroi le sont-elles aussi ? La question a du sens, indubitablement, dès lors que l'octroi du *fiat* par les autorités peut s'accompagner d'une contrepartie aussi lourde que la conversion en habitations de locaux aujourd'hui affectés à un autre usage⁵⁹. Ici aussi, toutefois, Luxembourg a ses apaisements. D'abord, cette transformation ne constitue jamais qu'une *faculté* mise à disposition des municipalités – et en aucune manière une obligation. Ensuite, l'autorité locale qui a pris le parti de recourir à cette arme est censée veiller à « l'adéquation stricte » de celle-ci à la situation propre non pas de la commune *in globo*, mais de « chaque quartier »⁶⁰. Le ciblage est fin, en d'autres termes. Ce, à plus forte raison que le *quantum* de cette compensation est lui-même déterminé au regard des « caractéristiques des marchés de locaux d'habitation »⁶¹ ; au demeurant, l'autorité locale est invitée par la Cour à prendre en considération, pour la fixation de ce taux, la « sur-rentabilité » que ne manque pas d'offrir l'activité de mise à disposition de logements à une clientèle de passage⁶². Enfin, l'imposition éventuelle d'une obligation de compensation ne dépouille aucunement le propriétaire du droit de tirer des fruits de son bien, puisqu'il lui est toujours loisible de s'exonérer de son devoir en réinjectant l'habitation dans le marché *classique* de la location⁶³.

12. En ce qui concerne les exigences de clarté, de non ambiguïté et d'objectivité des critères d'octroi, un doute émerge incontestablement, en ce que la réglementation française n'arrête aucun seuil chiffré pour cerner son concept de pénurie de logements notamment (lequel, on l'a vu, est susceptible d'emporter compensation à charge du propriétaire). Une telle absence ne constitue cependant pas, en soi, un élément constitutif d'une méconnaissance de telles prescriptions, rétorque la Cour⁶⁴ ; ce, pour autant que l'autorité locale ait, elle, précisé les notions concernées⁶⁵. Ce dernier point n'a malheureusement pas été vérifié *in specie*, probablement parce que la question préjudicielle ne portait pas sur la conformité du règlement du Conseil de Paris.

13. La dernière interrogation a trait à la publicité et à l'accessibilité des conditions d'octroi. Il y a, ici aussi, matière à discussion, car les exigences parisiennes en la matière n'apparaissent dans aucune loi, procédant uniquement des délibérations du conseil municipal. Le propriétaire a-t-il eu dès lors l'occasion de s'informer adéquatement des modalités du régime d'autorisation préalable (et de la compensation y

⁵⁶ Voy. *supra* nos 6 et 7.

⁵⁷ C.J.U.E. (Gde ch.), 22 septembre 2020, *Cali Apartments S.C.I. et H.X.*, C-724/18 et C-727/18, point 79.

⁵⁸ Article L. 631-7-1, alinéa 4, du Code de la construction et de l'habitation

⁵⁹ Voy. plus haut n° 4.

⁶⁰ C.J.U.E. (Gde ch.), 22 septembre 2020, *Cali Apartments S.C.I. et H.X.*, C-724/18 et C-727/18, point 83.

⁶¹ C.J.U.E. (Gde ch.), 22 septembre 2020, *Cali Apartments S.C.I. et H.X.*, C-724/18 et C-727/18, point 83.

⁶² C.J.U.E. (Gde ch.), 22 septembre 2020, *Cali Apartments S.C.I. et H.X.*, C-724/18 et C-727/18, point 91.

⁶³ C.J.U.E. (Gde ch.), 22 septembre 2020, *Cali Apartments S.C.I. et H.X.*, C-724/18 et C-727/18, point 92.

⁶⁴ C.J.U.E. (Gde ch.), 22 septembre 2020, *Cali Apartments S.C.I. et H.X.*, C-724/18 et C-727/18, point 98.

⁶⁵ C.J.U.E. (Gde ch.), 22 septembre 2020, *Cali Apartments S.C.I. et H.X.*, C-724/18 et C-727/18, point 99.

attachée le cas échéant) *avant* de se lancer dans une activité de mise à disposition de logements à une clientèle de passage ? Lui a-t-on donné les moyens de se décider en pleine connaissance de cause ? Oui, réplique la Cour, s'adossant pour ce faire sur l'affichage en mairie des comptes rendus des séances du Conseil municipal ainsi que sur leur mise en ligne (sur internet)⁶⁶ ; à son estime, ce système permet « efficacement » de renseigner toute personne intéressée « immédiatement » sur les exigences entourant ce type d'activité⁶⁷.

14. Au vu de ces différents arguments, la directive européenne de 2006 sur la libre prestation des services doit être interprétée comme ne s'opposant *pas* au régime d'autorisation tel que prévu par la France pour la mise à disposition (effectuée de manière répétée et pour de courtes durées) de locaux meublés destinés à l'habitation à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile, conclut la Cour de justice.

L'arrêt du 22 septembre 2020 n'avait évidemment pas vocation à trancher le litige, la Cour de justice renvoyant l'affaire à la juridiction *a quo* (à savoir la Cour de cassation), chargée d'intégrer la réponse préjudicielle dans son raisonnement. Munie toutefois de l'interprétation officielle (et favorable) de Luxembourg relative à la conformité au droit communautaire des normes nationales et parisiennes en matière d'hébergement touristique, la haute juridiction française ne pouvait que valider la décision de la cour d'appel de Paris, ce qu'elle n'a pas manqué de faire (par arrêt du 18 février 2021)⁶⁸.

D. La situation normative en région de Bruxelles-capitale

15. L'exposé de la réglementation française et de la position de la Cour de justice de l'Union européenne sur celle-ci amène fatalement deux questions : Bruxelles, la région de Belgique la plus touchée par l'hébergement touristique, s'est-elle dotée d'une législation similaire ? Et, dans l'affirmative, ce texte répond-il aux prescrits communautaires tels que dégagés de l'arrêt annoté ? Instruisons les deux interrogations dans cet ordre, ce qui nous permettra opportunément de faire retour au droit interne.

I. L'ordonnance du 8 mai 2014 et le mécanisme mis en œuvre

16. En Région de Bruxelles-Capitale, une ordonnance « relative à l'hébergement touristique » a bien été adoptée, le 8 mai 2014⁶⁹ (dans le cadre de la compétence économique dévolue aux entités régionales par la loi du 16 juillet 1993)⁷⁰. Elle est elle-même consécutive à une décision de la Cour constitutionnelle du 15 mars 2012, qui a réaffirmé cette compétence régionale (pour ce qui concernait *in casu* les conditions générales d'accès à la profession en matière de tourisme)⁷¹. 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, avec un texte qui ne manque pas de régir aussi l'hébergement qui n'est *pas* le fait de professionnels.

⁶⁶ C.J.U.E. (Gde ch.), 22 septembre 2020, *Cali Apartments S.C.I. et H.X.*, C-724/18 et C-727/18, point 106.

⁶⁷ C.J.U.E. (Gde ch.), 22 septembre 2020, *Cali Apartments S.C.I. et H.X.*, C-724/18 et C-727/18, point 107.

⁶⁸ Cour de cassation, 3^e chambre civile, n° 195, 18 février 2021 ; voy. aussi les arrêts n°s 198 et 199 rendus le même jour par la même juridiction. Voy. sur ce point S. COUPECHOUX et N. DERDEK, « La réaction européenne face à la réglementation française en matière d'hébergement touristique », *Jurimpratique*, 2021, à paraître.

⁶⁹ M.B., 17 juin 2014. Voy. également 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.

⁷⁰ Article 2, paragraphe 5, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, M.B., 20 juillet 1993.

⁷¹ C.C. 15 mars 2012, n° 45/2012.

L'ordonnance a été prise également dans le but de mettre fin à l'insécurité juridique résultant de l'apparition sur le marché d'appart-hôtels et de biens offerts à la location touristique par le truchement notamment de plateformes internet. Elle identifie ainsi six catégories d'hébergement touristique : hôtels, appart-hôtels, résidences de tourisme, hébergements chez l'habitant, centres d'hébergement de tourisme social et terrains de camping. Parmi ces catégories, les résidences de tourisme⁷² et les hébergements chez l'habitant⁷³ rassemblent l'essentiel des biens mis à disposition à travers les plateformes de réservation en ligne⁷⁴.

17. Le texte poursuit, aux dires de son auteur, trois objectifs. Le premier consiste à « réglementer la concurrence dans le secteur du tourisme » (plus précisément, éviter la « concurrence potentiellement déloyale » que font peser ces nouvelles formes d'hébergement sur le marché traditionnel des hôtels et chambres d'hôtes)⁷⁵. Le second objectif tend à « uniformiser la procédure pour l'ensemble des hébergements touristiques » (seules les conditions spécifiques d'exploitation varient en fonction de la catégorie, mais pas la procédure elle-même)⁷⁶. Enfin, et sans hiérarchie aucune parmi ces buts, l'ordonnance vise également à assurer la « protection des touristes »⁷⁷.

Outre ces objectifs affichés, l'adoption de l'ordonnance répond également, comme en France, à un autre dessein, plus tacite, consistant à endiguer le dépeuplement de certains quartiers et à garrotter la fuite de leurs habitants au profit d'une clientèle de passage ; un développement urbain harmonieux et un aménagement du territoire raisonné font donc partie également des visées globales des promoteurs de l'ordonnance. Corrélativement, il est question aussi de réagir aux augmentations des loyers dans le secteur du logement, liées directement aux revenus substantiels que les biens immobiliers sont susceptibles de générer dans le cadre d'une mise à disposition à titre d'hébergement touristique⁷⁸.

18. La mise en œuvre de ces objectifs se traduit, dans le cadre de l'ordonnance du 8 mai 2014, par l'instauration d'une procédure d'enregistrement préalable et obligatoire dans le chef de l'exploitant. Celui-ci, désireux d'exploiter un hébergement touristique, 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), doit solliciter l'octroi d'un

⁷² L'article 3 de l'ordonnance du 8 mai 2014 définit, en son 6°, la résidence de tourisme comme « 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 ».

⁷³ L'article 3 de l'ordonnance du 8 mai 2014 décrit, en son 7°, l'hébergement chez l'habitant comme étant « 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 ».

⁷⁴ Pour une synthèse récente des établissements d'hébergement touristique présents sur ces plateformes, voy. J. A. OSKAM, *The Future of Airbnb and the « Sharing Economy »*. *The Collaborative Consumption of our Cities*, Bristol, Channel View, 2019.

⁷⁵ 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. 6.

⁷⁶ Projet d'ordonnance relative à l'hébergement touristique, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013/2014, n° A-501/1, p. 4.

⁷⁷ Projet d'ordonnance relative à l'hébergement touristique, Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013/2014, n° A-501/1, p. 5.

⁷⁸ Pour des exemples d'évocation de ces différents objectifs, voyez, par exemple : Intervention de M. Hutchinson du 25 avril 2014, Parl. Rég. Brux.-Cap., *C.R.I.*, séance plénière, 2013-2014, n° 22, p. 67 ; Interpellation de M. A. Maron à M. G. Vanhengel du 2 octobre 2017 (F), *C.R.I.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., Commission des Finances et des Affaires générales, 2017-2018, n° 5, p. 10 ; Réponse de M. R. Vervoort à une interpellation de M. A. Du Bus De Warnaffe du 7 juin 2017 (F), *C.R.I.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., Commission développement territorial, 2016-2017, n° 115, pp. 23 et 29.

numéro d'enregistrement auprès de l'administration régionale bruxelloise et ce, par le biais d'une déclaration préalable⁷⁹.

Pour obtenir le précieux numéro d'enregistrement, le bien destiné à accueillir l'hébergement touristique « *doit en permanence être maintenu dans un bon état d'hygiène et d'entretien* »⁸⁰. Par ailleurs, l'exploitant est tenu de solliciter une « attestation de sécurité d'incendie »⁸¹ auprès de la commune, laquelle ne la délivrera (le cas échéant) qu'après avis du SIAMU⁸²; 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 gaz⁸³. Enfin, le candidat exploitant doit également obtenir, 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* »⁸⁴. Ce n'est qu'une fois le dossier complet que celui-ci est traité par l'administration qui, en ce cas, délivre le numéro d'enregistrement permettant à l'exploitation de débiter⁸⁵.

II. Analyse de l'ordonnance à l'aune de l'arrêt de la Cour de justice

19. Si le présent commentaire n'a pas vocation à détailler, de manière exhaustive, le mécanisme mis en place par l'ordonnance du 8 mai 2014⁸⁶, ni de se prononcer sur la conformité de cette dernière au regard des dispositions de notre droit administratif ou du droit européen, il nous a néanmoins semblé que l'arrêt de la Cour de justice autorisait un regard critique sur certaines des particularités du régime applicable aujourd'hui.

20. Pour commencer, concédons que le mécanisme mis en œuvre par l'ordonnance du 8 mai 2014 repose sur des motifs qui sont tous admis par la Cour de justice à titre de *raisons impérieuses d'intérêt général* (au sens de l'article 4, 8°, de la directive européenne de 2006 sur la libre prestation des services); songeons par exemple à la protection des touristes⁸⁷, à la protection de l'environnement urbain⁸⁸, au bon aménagement du territoire⁸⁹, etc. En cela, le texte bruxellois pourrait lui aussi apparaître justifié.

Encore faut-il cependant, tout comme pour la législation française, que le régime mis en place soit *proportionné* au regard des objectifs poursuivis. Certes, le dispositif bruxellois (articulé autour d'un enregistrement préalable plutôt qu'un contrôle *ex post*) est analogue en son principe à celui qui a été imaginé outre-Quiévrain, ce qui devrait disposer favorablement les magistrats du Kirchberg⁹⁰. Les deux régimes di-

⁷⁹ Articles 16 et s. de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique.

⁸⁰ Article 5, 2°, c., de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique.

⁸¹ Article 5, 2°, a., alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique.

⁸² Le Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁸³ Article 5, 2°, a., alinéa 2, de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique.

⁸⁴ Article 5, 2°, b., de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique. Voy. aussi l'article 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.

⁸⁵ Voy., pour une illustration d'infraction urbanistique (tenant dans l'absence de demande d'autorisation), Civ. fr. Bruxelles, 11 décembre 2020, *inédit*, n° R.G. 20/756/A.

⁸⁶ Voy. à cet effet N. BERNARD, L. DEBROUX et M. VON KUEGELGEN, « L'ordonnance bruxelloise relative à l'hébergement touristique », *Jurimpratique*, 2021, à paraître.

⁸⁷ C.J.U.E., 25 juillet 1991, *Manfred Säger*, C-76/90.

⁸⁸ C.J.U.E., 29 novembre 2001, *François De Coster*, C-17/00.

⁸⁹ C.J.U.E., 1^{er} octobre 2009, *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07.

⁹⁰ Lesquels, pour rappel, estiment qu'un contrôle *a posteriori* « ne permettrait pas de freiner immédiatement et efficacement la poursuite du mouvement de transformation rapide qui crée cette pénurie », C.J.U.E. (Gde ch.), 22 septembre 2020, *Calí Apartments S.C.I. et H.X.*, C-724/18 et C-727/18, point 74.

vergent néanmoins de manière importante à propos de leur champ d'application matériel. Si le texte français ne s'applique pas aux hébergements abritant encore la résidence principale du propriétaire (malgré qu'ils soient donnés en location de manière répétée et pour de courtes durées)⁹¹, l'ordonnance ne connaît pas cette distinction. Le dossier qui doit être introduit à Bruxelles par l'exploitant est identique en effet⁹², quelle que soit l'exploitation projetée – et indépendamment de ce que le bien proposé à titre d'hébergement touristique accueille en sus la résidence principale du propriétaire, ou non. Au regard de l'objectif visant à éviter que certains quartiers d'habitation se dépeuplent, sans doute l'imposition d'un régime commun à tous les types d'hébergements, indistinctement, pourrait-elle être vue comme excessive ou insuffisamment ciblée – disproportionnée, en clair.

21. C'est également pour en vérifier le caractère « clair et non ambigu »⁹³, « objectif »⁹⁴ et « transparent et accessible »⁹⁵ que la Cour de justice a passé au crible le régime d'autorisation en vigueur en France. Qu'en est-il ici⁹⁶ ? L'on peut ainsi relever, en premier lieu, le caractère équivoque de deux des six catégories d'hébergements touristiques, soit les « hébergements chez l'habitant » et les « résidences de tourisme ». En effet, s'il ressort expressément de l'article 3, 6°, de l'ordonnance qu'est considérée comme une « résidence de tourisme » l'hébergement réservé à « l'usage exclusif du locataire », l'article 3, 7°, dispose que l'hébergement chez l'habitant fait partie de « l'habitation personnelle et habituelle de l'exploitant ». Or, des recouvrements peuvent exister entre ces notions, en fonction de la présence ou non de l'exploitant dans les lieux au moment de leur mise à disposition à un client de passage. En effet, un individu qui souhaite accueillir chez lui une clientèle de passage uniquement durant ses absences pourrait à la fois considérer qu'il s'agit d'un « hébergement chez l'habitant », s'agissant de son habitation personnelle et habituelle⁹⁷, et d'une « résidence de tourisme », puisque le bien est alors dévolu à l'usage exclusif du locataire (ledit individu étant absent)⁹⁸.

22. Pointons également une difficulté liée à la différence entre d'une part les catégories d'hébergement définies dans le cadre de l'ordonnance relative à l'hébergement touristique et, de l'autre, celles qui sont édictées par le Plan régional bruxellois d'affectation du sol (P.R.A.S.). Ce hiatus conceptuel est des plus fâcheux dans la mesure où les deux matières sont intrinsèquement (et réglementairement) corrélées ; en effet, le législateur régional soumet la délivrance du numéro d'enregistrement précité à l'obtention d'une attestation (par la commune où est établi l'hébergement touristique) de ce que l'hébergement touristique projeté est conforme à « la réglementation relative à l'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques en vigueur »⁹⁹.

L'administration communale chargée de délivrer l'éventuelle attestation est donc tenue de se prononcer sur la conformité de l'exploitation projetée – hôtels, appart-hôtels, rési-

⁹¹ Article L. 631-7-1 A, alinéa 5, du Code de la construction et de l'habitation.

⁹² Si ce n'est que, pour la résidence de tourisme et l'hébergement chez l'habitant, une « attestation de contrôle simplifié » du SIAMU peut suffire, comme expliqué (n° 18).

⁹³ Article 10, paragraphe 2, *litt. d*, de la directive du 12 décembre 2006.

⁹⁴ Article 10, paragraphe 2, *litt. e*, de la directive du 12 décembre 2006.

⁹⁵ Article 10, paragraphe 2, *litt. g*, de la directive du 12 décembre 2006.

⁹⁶ Si le texte bruxellois repose sur une « déclaration préalable » (article 16, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 8 mai 2014) plutôt que sur une autorisation *sensu stricto*, l'éventualité existe toujours de ne pas obtenir le numéro d'enregistrement, de sorte que les deux systèmes ne sont pas si éloignés – ce qui nous autorise un raisonnement par analogie.

⁹⁷ Au sens de l'article 3, 7°, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

⁹⁸ Voy. article 3, 6°, de l'ordonnance du 8 mai 2014.

⁹⁹ Article 5, 2°, b., de l'ordonnance du 8 mai 2014.

dences de tourisme, hébergements chez l'habitant, centres d'hébergement de tourisme social et terrains de camping – au regard des affectations définies au P.R.A.S. (« établissements hôteliers » et « logements », entre autres). À cet égard, le Plan régional d'affectation du social décrit le *logement* 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 l'*établissement hôtelier* 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, ...* »¹⁰⁰.

23. Malheureusement, les deux registres réglementaires ne coïncident pas ; aucun lien n'a été tissé entre les catégories d'hébergements touristiques telles que créées par l'ordonnance du 8 mai 2014 et les catégories du P.R.A.S. Certes, le fait qu'il s'agisse de catégories différentes n'est pas, en soi, critiquable dès lors qu'il s'agit de deux polices distinctes, l'une relevant du tourisme, l'autre de l'urbanisme. De la même manière, l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique ne vient ajouter aucune obligation de fond en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme puisque tout bien doit, par hypothèse, être conforme aux prescrits de l'aménagement du territoire et aux normes urbanistiques, lesquelles sont par ailleurs d'ordre public¹⁰¹.

Il n'en reste pas moins que, pour forger son appréciation, la commune n'a d'autre choix que de commencer par qualifier urbanistiquement l'exploitation projetée, en faisant rentrer celle-ci dans une cote (le P.R.A.S.) qui n'a pas été taillée pour elle. Dès lors, la vérification opérée par l'administration communale est source d'insécurité juridique pour l'exploitant ; bien qu'avisé le cas échéant de l'affectation urbanistique de son bien en temps normal, il est incapable de dire si celle-ci est compatible avec le projet d'hébergement touristique (et incapable aussi, partant, d'anticiper la réponse qui lui sera réservée par le fonctionnaire communal).

24. Déjà problématique, cette incertitude communale est alimentée par les autorités régionales elles-mêmes ; par sa circulaire explicative du 10 mai 2016, le ministre compétent de l'époque a précisé en effet que la décision de considérer l'exploitation projetée comme un établissement hôtelier, par exemple, doit se prendre « au cas par cas »¹⁰². En pratique, « 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 » ; et, « *a contrario*, lorsque le bien 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. »¹⁰³.

¹⁰⁰ Voy. le « Glossaire » du Plan régional d'affectation du sol.

¹⁰¹ Voy. entre autres Liège, 28 novembre 2013, *J.T.*, 2014, p. 60 ; Cass., 24 février 2011, *Jurimpratique*, 2014, n° 2, p. 194, note P.-Y. ERNEUX et M. VON KUEGELGEN, Gand, 27 mai 2011, *T.G.R. - T.W.V.R.*, 2012, p. 24 ; Cass., 19 septembre 2002, *Pas.*, 2002, p. 1687 ; J.P. Ixelles (II), 22 avril 1998, *Act. jur. baux*, 1999, p. 108, note M. DELNOY ; Cass., 31 mai 1990, *Amén.*, 1991, p. 103 et Cass., 27 juin 1985, *Pas.*, 1985, I, p. 1381. Voy. cependant C.E. (XIII), 27 octobre 2010, *La Cardère et Van Hoegarden*, n° 208.476.

¹⁰² Circulaire explicative 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.

¹⁰³ Circulaire explicative 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.

Conséquence : plusieurs communes estiment sur cette base 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 » ; cette exploitation, dès lors, est interdite d'implantation en zone d'habitat.

25. Non content de pécher par équivocité, en elles-mêmes, ces différentes catégories font l'objet en plus d'interprétations divergentes de la part des communes concernées – ce qui rajoute encore à l'incertitude ambiante. La chose est assumée par la Région puisque, dans la circulaire explicative précitée, le ministre souligne que « les communes gardent leur entier pouvoir d'appréciation pour juger *in concreto* de la conformité de l'affectation donnée au bien en question »¹⁰⁴. Il en découle des différences d'appréciation (marquées) d'une localité à l'autre – alors même que le texte de loi et les objectifs y associés sont d'une nature régionale commune.

Cette autonomie du niveau local a une conséquence incidente : la commune exerce une influence indéniable sur la réalisation du but poursuivi par le législateur régional. Puisque l'exploitant ne pourra pas bénéficier de son numéro d'enregistrement régional sans disposer d'une attestation de conformité urbanistique (délivrée, pour rappel, par la commune dans lequel le bien est situé), le bon accomplissement des objectifs régionaux dépend principalement des communes et de la manière plus ou moins généreuse avec laquelle celles-ci délivrent les précieux sésames. Pour l'application de son ordonnance du 8 mai 2014, la Région de Bruxelles-Capitale apparaît donc très largement tributaire du niveau communal – ce qui, à nouveau, peut constituer un déficit de prévisibilité dans le chef du candidat exploitant.

26. Une méprise reste à éviter. En soi, cette autonomie communale n'a rien d'illégitime ; elle pose cependant question ici dès lors qu'elle n'est nullement organisée ni encadrée par le Code bruxellois de l'aménagement du territoire. Ainsi, la délivrance de l'attestation de conformité urbanistique n'est enserrée dans aucun délai, par exemple. Par ailleurs, l'éventuel *fiat* communal n'est pas toujours assorti d'une motivation suffisante, faute d'obligation en ce sens. Enfin, nul recours spécifique n'est prévu contre une décision de refus. Lui-même, le périmètre précis du contrôle communal reste indéterminé, puisque que l'ordonnance du 8 mai 2014 ne dit rien des prescriptions urbanistiques dont le respect est à vérifier (les règles planologiques d'affectation du sol ? Le permis d'urbanisme ? Les deux ?), ce qui peut engendrer de l'arbitraire.

Au minimum, ces différents éléments n'apparaissent guère compatibles avec les exigences d'objectivité, de transparence et d'accessibilité chères au droit européen, convenons-en. Il serait bon, partant, que le législateur bruxellois tire profit de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne pour amender sa législation et mettre celle-ci à hauteur des prescrits communautaires ; incidemment, cette clarification du cadre juridique ne pourra que bénéficier aux acteurs actuels de l'hébergement touristique à Bruxelles.

Nicolas BERNARD
Professeur à l'Université
Saint-Louis – Bruxelles

Laurent DEBROUX
Avocat
Assistant – chargé d'enseignement
à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

¹⁰⁴ Circulaire explicative 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.