



Date de réception : 14/01/2025



Id Publié	:	C-813/24
Numéro de pièce	:	1
Numéro de registre	:	1313397
Date de dépôt	:	27/11/2024
Date d'inscription au registre	:	28/11/2024
Type de pièce	:	Demande de décision préjudicielle
Référence du dépôt effectué par e-Curia	:	Pièce DC215930
Numéro de fichier	:	1
Auteur du dépôt	:	Lambert Richard (J361457)

DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE

Emanant de la **2ème chambre F de la Cour d'appel de Bruxelles** dans la cause opposant :

La SA SMARTFLATS, dont le siège est établi à 1050 IXELLES, avenue Louise 251, inscrite à la BCE sous le numéro 0849.650.615, représentée par Me Philippe SIMONART, avocat dont le cabinet est établi à 1000 BRUXELLES, rue Jacques Jordaens 9 ;

à :

LA REGION DE BRUXELLES CAPITALE représentée par son Gouvernement en la personne du Ministre-Président, dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, rue Ducale 7-9, inscrite à la BCE sous le numéro 0233.884.123, représentée par Me Fabien HANS, avocat dont le cabinet est établi à 1180 UCCLE, avenue Winston Churchill 253/40.

I. Les faits et les antécédents de la procédure

1.

Les faits de la cause peuvent être résumés comme suit :

- Smartflats est une société qui est active dans le domaine de l'immobilier bruxellois, notamment dans la mise en location de logements pour une courte durée. Le 10 septembre 2020, elle a introduit auprès du Service Economie et Emploi du Service Public Régional de Bruxelles (ci-après « Bruxelles Economie et Emploi ») une déclaration préalable conformément à l'article 4 de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique (ci-après « l'ordonnance du 8 mai 2014 »), pour un immeuble situé à Bruxelles¹ ;
- Par un courrier du 11 novembre 2021, Bruxelles Economie et Emploi a rendu une décision d'irrecevabilité de cette demande en raison du caractère incomplet du dossier, précisant qu'à défaut de délivrance d'un numéro d'enregistrement, l'exploitation n'était pas autorisée ;
- Le 24 juin 2022, le précédent conseil de Smartflats a écrit au bourgmestre de la Ville de Bruxelles pour dénoncer le fait qu'il semblerait que les demandes d'attestation de sécurité incendie n'étaient pas traitées lorsque la ville considérait que l'attestation de

¹ M.B., 17 juin 2014, Ed. 2, p. 45695. Comme il le sera précisé ci-après, cette ordonnance subordonne une telle activité à l'octroi d'un numéro d'enregistrement sur la base notamment du dépôt d'un dossier administratif incluant une attestation de sécurité incendie et une attestation de conformité urbanistique (art. 5, 2°, a) et b) de l'ordonnance du 8 mai 2014).

conformité urbanistique précitée ne pouvait être délivrée (alors que l'ordonnance ne subordonne pas la délivrance d'un de ces documents à celle de l'autre) ; Sept rappels ont été envoyés par la suite, le dernier en date du 12 janvier 2023 ;

- Le 5 octobre 2022, l'inspecteur de Bruxelles Economie et Emploi, a dressé un procès-verbal constatant l'exploitation dans les lieux litigieux d'un hébergement touristique ne répondant pas aux exigences de l'ordonnance du 5 mai 2014 et, le 8 novembre 2022, Bruxelles Economie et Emploi a émis un ordre de cessation immédiate de l'activité d'exploitation de l'hébergement touristique au motif que Smartflats n'avait pas effectué de déclaration préalable à son activité ; il s'agit de la décision attaquée, qui a été confirmée le 7 décembre 2022 par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, en charge du tourisme ;
- Le 10 novembre 2022, Smartflats a introduit une demande d'attestation de contrôle simplifié relative à la protection contre les incendies auprès du bourgmestre de la Ville de Bruxelles, pour l'hébergement touristique litigieux² ;
- Le 7 décembre 2022, le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, en charge du tourisme, a confirmé l'ordre de cessation du 8 novembre 2022 au motif que Smartflats ne disposait pas de l'attestation de sécurité d'incendie visée à l'article 5, 2°, a) de l'ordonnance du 8 mai 2014 ni du numéro d'enregistrement l'autorisant à exploiter l'établissement concerné conformément à l'article 4 de l'ordonnance précitée ;
- Par la suite, Smartflats a continué à exploiter les lieux litigieux, ce qui a mené à l'établissement d'un procès-verbal constatant la violation de l'ordre de cessation immédiate d'exploitation ;
- Smartflats a ensuite demandé une attestation de sécurité d'incendie simplifiée qui lui a été refusée le 22 mai 2023 par la Ville de Bruxelles au motif qu'aucune demande de permis d'urbanisme n'avait été introduite ; cette attestation a finalement été octroyée sur recours.

2.

Le 3 juillet 2023, Smartflats a introduit la présente procédure, sollicitant en substance la suppression de l'ordre de cessation immédiate de l'activité d'exploitation de l'hébergement touristique litigieux. La Région de Bruxelles-Capitale concluait à l'absence de fondement de cette demande et avait formé une demande reconventionnelle sollicitant en substance que l'interdiction d'exploiter les lieux soit assortie d'astreinte. Il est utile de préciser qu'en vertu de l'article 26, §2 alinéa 2 de l'ordonnance du 8 mai 2014 en cas de contestation d'un ordre de cessation de l'exploitation d'un hébergement touristique, la suppression de la mesure peut être demandée au moyen d'une procédure comme en référé.

² La différence entre demandes d'attestation de contrôle normal et simplifié sera examinée ci-après.

Par ordonnance du 13 novembre 2023, le Président du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles a déclaré non fondée l'action de Smartflats et a fait droit à la demande reconventionnelle de la Région de Bruxelles-Capitale. Smartflats a interjeté appel de cette ordonnance.

II. Les dispositions pertinentes du droit national³ et du droit de l'Union

3.

L'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique indique, en son article 2, qu'elle transpose partiellement la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (ci-après, la directive « services »)⁴.

Elle définit l'hébergement touristique comme étant « *tout logement proposé pour une ou plusieurs nuits, à titre onéreux, de manière régulière ou occasionnelle, à des touristes* » (art. 3, 2°), ce qui renvoie à différentes catégories d'hébergements dont les « *résidences de tourisme* » (art. 3, 6°).

4.

Conformément à l'article 4 de l'ordonnance, toute exploitation d'un hébergement touristique est soumise à une « *déclaration préalable* » et à un enregistrement, ainsi qu'au respect des conditions qui sont notamment précisées par l'article 5, 2°, à savoir :

- l'obtention d'une attestation de sécurité d'incendie 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 (SIAMU), étant précisé que pour certains établissements, dont les résidences de tourisme, une attestation de contrôle simplifié peut suffire dans les conditions fixées par le gouvernement (a),
- l'obtention d'une attestation de la commune où est établi l'hébergement touristique considéré confirmant que cet hébergement « *est établi dans le respect de la réglementation relative à l'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques en vigueur* » (b).

En ce qui concerne l'*attestation de sécurité incendie*, 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 touristique⁵ prévoit les délais qui doivent être respectés par le bourgmestre pour se prononcer en ses articles 20 et suivants. L'article 27 de l'arrêté spécifie les conditions pour obtenir une attestation de contrôle simplifié au sens de l'article 5, 2°, a)

³ Le droit belge est disponible à l'adresse suivante :

https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/welcome.pl?language=fr&view_numac=2004a31182f.

⁴ Une nouvelle ordonnance « relative à l'hébergement touristique » a été adoptée le 1^{er} février 2024. Elle n'est cependant pas encore entrée en vigueur.

⁵ M.B., 14 avril 2016, p. 24452.

de l'ordonnance, à savoir si la capacité maximale de l'hébergement est inférieure à dix personnes et qu'aucun autre hébergement ne se situe dans le même bâtiment ou si l'établissement se situe dans un bâtiment qui accueille plusieurs hébergements touristiques dont la capacité additionnée est inférieure à dix personnes, à condition toutefois, pour les résidences de tourisme, que l'hébergement touristique ne soit pas exploité par un exploitant qui exploite simultanément plus de cinq hébergements. La procédure de demande et d'octroi de cette attestation de contrôle simplifié est précisée aux articles 29 à 32 de l'arrêté.

En ce qui concerne *l'attestation de conformité urbanistique*, elle implique que la commune confirme que l'exploitation projetée est conforme à la situation urbanistique du bien. A cet égard, le document de référence est le glossaire du Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS) qui distingue d'une part le « logement », qui est défini 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 d'autre part l' « établissement hôtelier », à savoir tout « *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, ...* »⁶.

Cette distinction est importante dès lors que l'article 98 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT)⁷ impose, en son §1^{er}, 5°, l'obtention d'un permis d'urbanisme lorsqu'il s'agit de modifier la destination (c'est-à-dire la fonction à laquelle le bien doit être employée d'après le permis de bâtir ou d'urbanisme y relatif) ou l'utilisation (qui s'entend, au sein de la destination précitée, de l'activité précise qui s'exerce dans ou sur le bien) d'un immeuble. Le problème, sur lequel la cour reviendra, consiste à savoir si toutes les « résidences de tourisme » au sens de l'ordonnance du 8 mai 2014 doivent être considérées comme des « établissements hôteliers » au sens du PRAS et donc si le fait de transformer un logement en résidence de tourisme implique ou non d'obtenir un permis d'urbanisme.

Une circulaire ministérielle explicative 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 a été établie, dont il sera question ci-après. Une telle directive interprétative ne contient en principe pas de règle de droit de sorte qu'elle n'est pas annulable par le Conseil d'Etat⁸.

5.

Les articles 16 et suivants de l'ordonnance précisent la procédure à suivre pour la déclaration préalable et l'enregistrement dont question ci-avant, ainsi que les recours en cas de refus (justifié notamment par le non-respect des conditions précitées).

⁶ Ce glossaire est disponible à l'adresse suivante : <https://perspective.brussels/fr/outils-de-planification/pras/les-prescriptions-litterales-legales-du-pras/l-glossaire-des-principaux-termes-utilises-dans-les-prescriptions-urbanistiques>.

⁷ M.B., 26 mai 2004, p. 40738.

⁸ Elle est disponible à l'adresse suivante : <https://pouvoirs-locaux.brussels/10-mai-2016-circulaire-explicative-relative-aux-missions-de-la-commune-et-du-bourgmestre-dans-le>.

Enfin, l'article 26 de l'ordonnance prévoit la possibilité pour les fonctionnaires compétents, en cas d'infraction à celle-ci ou à ses arrêtés d'exécution, d'ordonner la cessation immédiate de l'exploitation d'un hébergement touristique, la suppression de la mesure pouvant être demandée au moyen d'une procédure comme en référé.

6.

Les dispositions pertinentes de la directive « services » sont, outre son 9^{ème} considérant, ses articles 9, 10 et 13.

III. Les raisons d'interroger la Cour de justice sur l'interprétation du droit de l'Union

7.

Dans son arrêt par lequel la Cour d'appel de Bruxelles a décidé de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice, qui est joint en annexe, elle a notamment :

- estimé qu'il n'était pas contesté compte tenu notamment des principes repris par la Cour de justice dans son arrêt du 22 septembre 2020, *Cali Apartments*, aff. jointes C-724/18 et C-727/18, EU:C:2020:743, spéc. §45, 53, 56 et 57 que :
 - o l'ordonnance du 8 mai 2014 rentre dans le champ d'application de la directive 2006/123 et que les activités consistant, comme celles de Smartflats, à mettre en location contre rémunération et pour des courtes durées des locaux meublés destinés à l'habitation, et ce, à destination d'une clientèle de passage n'y élisant pas domicile constituent des services au sens de l'article 4 de la directive,
 - o le régime mis en place par l'ordonnance du 8 mai 2014 constitue un régime d'autorisation au sens de l'article 9 de la directive « services » (et non un régime d'« exigences » tel que visé par ses articles 14 et 15), de sorte qu'il doit en respecter les conditions, ainsi que celles visées par les article 10 et 13 ;
- considéré, quant au respect de l'article 9 de la directive, que le régime bruxellois n'était pas discriminatoire et qu'il reposait sur des raisons impérieuses d'intérêt général, mais que sa proportionnalité pouvait prêter à discussion,
- considéré, quant au respect de l'article 10 de la directive, que :
 - o l'exigence d'attestation incendie paraît rencontrer les exigences de cette disposition,
 - o l'exigence de production d'une attestation de conformité à la réglementation relative à l'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques en vigueur, à délivrer par l'autorité communale, pourrait s'avérer davantage problématique.

8.

Certes, l'ordonnance du 8 mai 2014 exige uniquement la production d'une *attestation de conformité urbanistique* et il ne faut pas confondre cette attestation avec les règles

matérielles d'aménagement du territoire qui s'appliquent de façon générale. Or, l'exigence selon laquelle le changement d'affectation ou de destination d'un bien exige un permis d'urbanisme résulte de l'article 98 du CoBAT, qui constitue une réglementation en matière d'aménagement du territoire qui doit être respectée tant par des prestataires de services que par des personnes agissant à titre privé et dont la violation donne lieu à des sanctions qui ne concernent pas spécifiquement une activité de service, de sorte qu'elle devrait en principe échapper à la directive « services ».

La cour renvoie à cet égard aux §§40-41 de l'arrêt *Calí Apartments* ainsi qu'à un arrêt du Conseil d'Etat de Belgique qui a considéré que l'attestation de conformité urbanistique précitée avait « *pour seule fonction de certifier que l'hébergement touristique est établi dans le respect de la réglementation relative à l'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques en vigueur* » et qu'elle « *repose entièrement sur une opération de constatation factuelle et de qualification juridique et diffère, en cela, d'un certificat d'urbanisme qui implique un pouvoir discrétionnaire dans le cadre d'une appréciation en opportunité au regard, notamment, du bon aménagement des lieux* » (C.E., 30 septembre 2021, arrêt n°251.700⁹) et en a conclu que, si « *un hébergement touristique répond à la réglementation relative à l'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques en vigueur, interprétées d'une manière conforme au droit de l'Union européenne et notamment à la directive « services », une commune est tenue de délivrer une attestation de conformité urbanistique concernant ce bien* », qu'il « *s'agit d'une obligation juridique précise que l'ordonnance précitée met directement à sa charge et à l'exécution de laquelle l'exploitant d'un hébergement touristique a un intérêt puisque cette attestation est nécessaire pour pouvoir obtenir son enregistrement* », de sorte que l'ordonnance du 8 mai 2014 consacrerait en réalité un droit subjectif à obtenir une telle attestation et que la contestation de l'acte qui la refuse « *échappe, par conséquent, à la compétence du Conseil d'Etat* » (*Idem*).

9.

A s'en tenir à ces considérations, il pourrait être soutenu que l'exigence de conformité urbanistique répond aux exigences de l'article 10 de la directive « services » dès lors qu'elle poursuit une raison impérieuse d'intérêt général, que ce soit la protection du touriste (davantage assuré d'occuper un bien conforme à la réglementation, ce qui peut jouer tant en matière de sécurité du bien que de légalité de son affectation, évitant, comme le relève la Région, la mauvaise surprise d'arriver dans un bien sur lesquels se trouvent des scellés) ou la protection de l'environnement urbain (en garantissant que la répartition géographique des différentes affectations possibles soit respectée) et qu'elle ne parait pas disproportionnée dès lors qu'il s'agit uniquement de produire un document administratif pour lequel, selon le Conseil d'Etat, l'autorité compétente ne dispose pas de pouvoir d'appréciation. Le critère

⁹ La cour ne dispose pas du numéro ECLI de cet arrêt. Il est toutefois disponible à l'adresse suivante : <http://www.raadvst-consetat.be/Arrets/251000/700/251700.pdf#xml=http://www.raadvst-consetat.be/apps/dtsearch/getpdf.asp?DocId=39616&Index=c%3a%5csoftware%5cdtsearch%5cindex%5carrêts%5ffr%5c&HitCount=2&hits=16+17+&01151512024616>.

paraît également, *prima facie*, non-discriminatoire, clair et non ambigu, objectif, rendu public à l'avance, transparent et accessible.

Il faut toutefois tenir compte de la circulaire ministérielle explicative 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 2014¹⁰, qui rappelle que, d'un point de vue urbanistique, « *le critère principal distinguant l'établissement hôtelier du logement est le fait que la fonction de résidence/habitat cède le pas à la notion d'hébergement d'une clientèle de passage* » et donc que la notion d'établissement hôtelier « *est à 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* ». Selon cette circulaire, « *il convient de vérifier in concreto si l'activité d'hébergement touristique exercée dans l'immeuble requiert – ou non – que l'immeuble soit affecté en "établissement hôtelier" au sens du PRAS* ». Et de préciser, exemples à l'appui :

« *Cette vérification doit se faire au cas par cas :*

- *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 du logement comme hébergement touristique;*

- *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 PRAS.*

Il va de soi que les communes gardent leur entier pouvoir d'appréciation pour juger in concreto de la conformité de l'affectation donnée au bien en question ».

Selon le Conseil d'Etat, il ressort des définitions du glossaire du PRAS « *que l'élément décisif de la distinction entre un établissement hôtelier et un logement est que, dans le premier cas, il s'agit d'accueillir des personnes avec la possibilité de leur offrir des services sans que cela ne soit toutefois un critère obligatoire et que, dans le second cas, il s'agit de permettre aux personnes d'habiter ou de résider dans un bien, les établissements hôteliers étant expressément exclus de cette définition de logement* » (C.E., 29 avril 2021, arrêt n°250.479¹¹). Il en conclut que le sens donné par la circulaire à la notion d'établissement hôtelier ne diffère pas de celui donné par le PRAS, même si, dans la définition du glossaire, il est question pour les établissements hôteliers de pouvoir offrir à la clientèle des prestations de service (critère non repris dans la circulaire) dès lors qu'il ne s'agit pas « *d'un critère obligatoire pour qu'un établissement soit qualifié comme tel* », ce qui est déterminant étant « *le fait d'accueillir des*

¹⁰ Un complément à cette circulaire a également été établi, dont l'examen ici ne s'impose toutefois pas.

¹¹ La cour ne dispose pas du numéro ECLI de cet arrêt. Il est toutefois disponible à l'adresse suivante :

<http://www.raadvst-consetat.be/Arrets/250000/400/250479.pdf#xml=http://www.raadvst-consetat.be/apps/dtsearch/getpdf.asp?DocId=38957&Index=c%3a%5csoftware%5cdtsearch%5cindex%5cindex%5c%5c&HitCount=2&hits=16+17+&01138532024616>.

personnes et de leur proposer un hébergement ». Le Conseil d'Etat a donc déclaré le recours en annulation dirigé contre cette circulaire irrecevable au motif que la circulaire et son complément ne peuvent être qualifiés de « *circulaires réglementaires dès lors notamment qu'ils se limitent à expliquer des normes urbanistiques sans ajouter à celles-ci de nouvelles règles et que les communes destinataires de ces circulaires restent entièrement libres dans leur appréciation des situations pour lesquelles il leur est demandé de délivrer l'attestation de conformité en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme* » (*Idem*).

10.

La Cour d'appel se demande si le fait d'opérer une distinction au sein des immeubles dans lesquels est établi un hébergement touristique entre ceux qui conservent « *une fonction principale de logement résidentiel* » (soit principalement les hébergements de personnes agissant à titre privé) et les autres, avec pour conséquence que les premiers conservent leur affectation de logement (sans nécessité de permis) et que les seconds doivent faire l'objet d'une demande de permis d'urbanisme (à tout le moins s'ils avaient antérieurement l'affectation de logement) pour obtenir l'attestation de conformité urbanistique ne revient pas à réglementer spécifiquement l'accès à une activité de service ou son exercice au sens de la directive « services ».

S'il fallait considérer que le régime belge, tel que décrit ci-avant « *sensu lato* » et en tenant compte notamment de l'approche décrite par l'avocat général Bobek dans ses conclusions rendues avant l'arrêt *Cali Apartments* (§§49-63), rentre dans le champ d'application de la directive « services », il faudrait alors vérifier si l'exigence de conformité urbanistique est suffisamment claire, non ambiguë et objective (cfr. notamment les §96 à 102 de l'arrêt *Cali Apartments*). Il pourrait être considéré que les indications données dans la circulaire précitée permettent de déterminer de façon suffisamment claire et précise, malgré la marge discrétionnaire laissée aux autorités communales, quels sont les établissements touristiques qui doivent être considérés comme des hébergements hôteliers. Dans son arrêt précité, la Cour d'appel cite cependant une doctrine autorisée qui se montre critique à l'égard du « *hiatus conceptuel* » dont question ci-avant entre les catégories d'hébergement définies par l'ordonnance du 8 mai 2014 d'une part et celles édictées par le PRAS, d'autre part, créant une certaine insécurité juridique et des doutes quant à la compatibilité du régime bruxellois avec la directive « services », alimentés par le manque d'effectivité de ce régime qui se traduit par l'exploitation majoritaire d'hébergements touristiques en marge de la législation en Région de Bruxelles-Capitale. La question se pose également de savoir si le système décrit ci-avant pourrait entrer en contradiction avec l'article 13 de la directive compte tenu de l'autonomie laissée aux communes dans la délivrance de l'attestation de conformité urbanistique.

11.

Ces différents éléments ont amené la cour à considérer qu'il se justifiait d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne, compte tenu du fait que certaines questions se posent qui n'ont pas encore trouvé de réponse explicite dans la jurisprudence de la cour, comme celles de savoir si :

- une réglementation relevant du domaine de l'aménagement ou du développement du territoire qui vise formellement de la même façon des prestataires dans l'exercice de leur activité économique que des personnes agissant à titre privé peut néanmoins être considérée comme rentrant dans le champ d'application de la directive « services » dans la mesure où, dans l'interprétation qui lui est donnée dans le contexte du régime d'autorisation préalable auxquels sont soumis les prestataires du secteur de l'hébergement de courte durée, elle vise en pratique ces prestataires sinon uniquement à tout le moins principalement,
- l'article 13 de la directive est respecté par une réglementation nationale qui laisse une certaine marge d'appréciation à une autorité communale sans organiser ou encadrer celle-ci sur le plan procédural.

Par ailleurs, l'appréciation de la proportionnalité d'un régime légal (que ce soit sous l'angle de l'article 9 ou de l'article 10 de la directive) ne constitue pas une science exacte de sorte que, pour des motifs de sécurité juridique, il serait utile pour la cour de bénéficier du point de vue de la Cour de justice sur ce point.

IV. Les questions préjudicielles

La Cour d'appel de Bruxelles souhaite dès lors poser les questions préjudicielles suivantes à la Cour de justice :

- 1) « La directive 2006/123 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur s'applique-t-elle à une réglementation nationale relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme telle que l'article 98 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) qui vise formellement de la même façon les prestataires d'une activité de service au sens de cette directive et les personnes agissant à titre privé mais qui, dans l'interprétation qui en est recommandée par la circulaire ministérielle explicative 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, soit une autre réglementation en matière de tourisme qui rentre dans le champ d'application de cette directive, affecte en pratique sinon uniquement à tout le moins principalement l'accès à cette activité ou son exercice ? »
- 2) « En cas de réponse négative à cette première question, cette réglementation nationale relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme peut-elle ou doit-elle néanmoins être prise en considération pour apprécier la compatibilité avec la directive 2006/123 de la réglementation précitée en matière de tourisme, dès lors que cette dernière inclut en son article, parmi les critères d'octroi d'une autorisation préalable, une attestation de conformité à la réglementation nationale relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, et ce, notamment, eût égard à l'interdiction du double

emploi des conditions d'octroi avec des exigences ou contrôles équivalents ou essentiellement comparables auquel est déjà soumis le prestataire de services (article 10, 3 de la directive) ? »

- 3) « L'article 9 de la directive 2006/123 du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, s'oppose-t-il, sous l'angle de l'exigence de proportionnalité, à un régime légal qui soumet à une déclaration préalable et à un enregistrement l'exploitation de tout logement équipé du mobilier nécessaire pour se loger et cuisiner et incluant, le cas échéant, des services de type hôtelier moyennant un supplément de prix, proposé pour une ou plusieurs nuits, à titre onéreux, de manière régulière ou occasionnelle, à des touristes, au motif principal qu'il convient de protéger les touristes et au motif subsidiaire (et implicite) qu'il permet la protection de l'environnement urbain, qui impliquerait la protection du logement ? »
- 4) « L'article 10 de la directive 2006/123 du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, s'oppose-t-il à un régime légal qui soumet à une déclaration préalable et à un enregistrement l'exploitation de tout logement équipé du mobilier nécessaire pour se loger et cuisiner et incluant, le cas échéant, des services de type hôtelier moyennant un supplément de prix, proposé pour une ou plusieurs nuits, à titre onéreux, de manière régulière ou occasionnelle, à des touristes, ce qui implique notamment de produire une attestation de la commune où est établi l'hébergement touristique concerné confirmant que cet hébergement est établi dans le respect de la réglementation relative à l'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques en vigueur, dès lors que la réglementation nationale relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme impose l'obtention d'un permis d'urbanisme en cas de changement d'affectation ou de destination d'un bien immobilier de « logement » en « établissement hôtelier » et que l'exploitation d'un logement dans le sens précité serait qualifiée d'établissement hôtelier, compte tenu de la façon dont cette dernière notion et celle d'hébergement touristique sont respectivement définies dans les réglementations en cause ? »
- 5) « La réponse à la question précédente est-elle différente selon que la qualification de ce que constitue un « établissement hôtelier » est, ou non, laissée à la discrétion de l'autorité communale telle qu'encadrée dans une circulaire ministérielle ? »
- 6) « L'article 13 de la directive 2006/123 du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, s'oppose-t-il à un régime légal qui soumet à une déclaration préalable et à un enregistrement l'exploitation de tout logement équipé du mobilier nécessaire pour se loger et cuisiner et incluant, le cas échéant, des services de type hôtelier moyennant un supplément de prix, proposé pour une ou plusieurs nuits, à titre onéreux, de manière régulière ou occasionnelle, à des touristes, ce qui implique notamment de produire une attestation

de la commune où est établi l'hébergement touristique concerné confirmant que cet hébergement est établi dans le respect de la réglementation relative à l'aménagement du territoire et aux règles urbanistiques en vigueur, dès lors qu'aucun délai n'est prévu pour la délivrance de cette attestation, qu'aucune obligation particulière de motivation n'est imposée et qu'aucun recours spécifique n'est prévu ? »

- 7) « En cas d'illégalité au regard du droit de l'Union européenne de la condition relative à la production d'une attestation de conformité urbanistique, le droit de l'Union impose-t-il l'exclusion de cette seule exigence ou de l'intégralité du régime de déclaration préalable et d'enregistrement ? »

La procédure pendant devant la juridiction nationale étant une procédure « comme en référé » suite à un ordre de cessation, il y aura éventuellement lieu pour la Cour de justice d'apprécier si le traitement des questions posées doit ou non être soumis à une procédure accélérée ou à une procédure d'urgence.

La Cour d'appel de Bruxelles informe enfin la Cour de justice du fait qu'un dossier similaire est pendant devant elle, opposant les mêmes parties et portant sur les mêmes questions. Il a été renvoyé au rôle dans l'attente de l'arrêt préjudiciel.

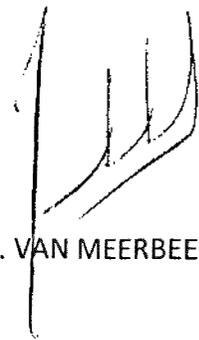
Fait à Bruxelles, le **14 novembre 2024**.

C.COIRBAY, président,
L. COENJAERTS, conseiller,
J. VAN MEERBEECK, conseiller

N. KARATAS, greffier



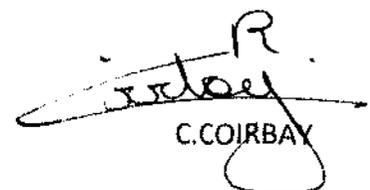
N. KARATAS



J. VAN MEERBEECK



L. COENJAERTS



C.COIRBAY

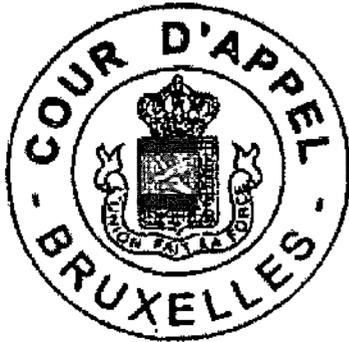
Copie conforme

Délivrée à : Cour de Justice de l'Union européenne

art. Avis

Exempt du droit de greffe - art. 280,2° C.Enr.

Bruxelles, le 19-11-2024



A handwritten signature in black ink, appearing to read "C. Jourdan", is written over a horizontal dashed line.

C. JOURDAN
Greffier