
AVIS

Avant-projet d'ordonnance relative à l'hébergement touristique

Demandeur	Ministre-Président Rudi Vervoort
Demande reçue le	4 octobre 2022
Demande traitée par	Commission Economie - Emploi - Fiscalité - Finances Commission Logement
Avis adopté par l'Assemblée plénière du	17 novembre 2022

BRUPARTNERS

Boulevard Bischoffsheim 26 – 1000 Bruxelles

Tél : 02 205 68 68 – brupartners@brupartners.brussels – www.brupartners.brussels

Préambule

Brupartners est saisi par le Gouvernement dans le cadre d'une demande d'avis concernant l'avant-projet d'ordonnance relative à l'hébergement touristique. Cet avant-projet d'ordonnance vise à remplacer l'ordonnance du 8 mai 2014¹ – à propos de laquelle Brupartners avait déjà rendu un avis² – et donc à encadrer l'activité d'hébergement touristique au sein de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le processus d'élaboration de cet avant-projet d'ordonnance découle d'un travail d'évaluation de l'ordonnance du 8 mai 2014 qui s'est matérialisé par la commande d'une étude confiée à un consortium d'universitaires, d'une part, et par l'analyse de la jurisprudence issue des recours introduits contre les décisions en matière d'hébergement touristique, d'autre part. La Commission de sécurité d'incendie a également évalué l'annexe 7 et le Chapitre 7 de l'ordonnance du 8 mai 2014.

En parallèle du processus de révision de l'ordonnance du 8 mai 2014, la Commission européenne a introduit une procédure formelle d'infraction à l'encontre de la Belgique. En date du 25 janvier 2019, celle-ci a envoyé à l'Etat belge une mise en demeure (phase 1 de la procédure d'infraction) mettant en doute la comptabilité de la réglementation bruxelloise relative à l'hébergement touristique avec la directive européenne relative aux services dans le marché intérieur³ et l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La Belgique n'a toutefois pas reçu d'avis motivé de la part de la Commission européenne (phase 2 de la procédure d'infraction). Par ailleurs, la Cour de justice de l'Union européenne⁴ considère depuis lors que la lutte contre la pénurie de logements destinés à l'habitation peut constituer un motif impérieux d'intérêt général qui justifie l'instauration d'un régime d'autorisation tel que celui mis en place par la Région de Bruxelles-Capitale.

Compte tenu de ce qui précède, le Gouvernement a décidé de maintenir l'obligation d'enregistrement de l'établissement d'hébergement touristique avant le début de l'activité. L'avant-projet d'ordonnance apporte ceci de nouveau que le régime d'autorisation porte non seulement sur l'établissement mais aussi sur l'exploitant.

Le Gouvernement justifie le maintien du régime d'enregistrement sur la base de sa Déclaration de politique générale et des objectifs suivants :

- La protection des destinataires de services (sécurité) ;
- La protection du logement et l'accès au logement ;
- La protection de la qualité de vie des habitants ;
- La préservation de l'image de Bruxelles ;
- L'encadrement de la concurrence dans le secteur ;
- La protection des futurs exploitants notamment en ce sens que les vérifications préalables de certains éléments leur évitent de faire des investissements qui pourraient être perdus ou générer d'autres obligations à cause par exemple d'une non-conformité au plan régional d'aménagement du sol ;

¹ [Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique](#) (M.B., 17 juin 2014).

² [A-2013-058-CES](#).

³ [Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur](#) (J.O., 27 décembre 2006).

⁴ CJUE, [arrêt du 22 septembre 2020, affaires jointes C-724/18 \(Cali Apartments SCI\) et C-727/18 \(HX\)](#).

- L'uniformisation des procédures pour l'ensemble des établissements d'hébergement touristique pour des raisons de simplification administrative et transparence mais également pour éviter la discrimination.

Avis

1. Considérations générales

L'avant-projet d'ordonnance relative à l'hébergement touristique soumis pour avis s'inscrit dans la même logique que l'ordonnance du 8 mai 2014 et que son arrêté d'exécution du 24 mars 2016⁵, textes réglant la matière sur lesquels **Brupartners** a déjà été amené à se prononcer et ce en faveur du cadre établi⁶.

Brupartners se réjouit que la philosophie et les objectifs poursuivis sont maintenus par rapport aux textes de 2014 et 2016. Tout en simplifiant et en allégeant la procédure, l'avant-projet répond par ailleurs aux demandes d'améliorations précédemment formulées par **Brupartners** dans ses avis consensuels sur les deux textes précités, notamment en matière de renforcement des contrôles, de responsabilisation des plateformes ou intermédiaires, d'obligation d'insertion du numéro d'enregistrement sur les différents supports et de transmission d'informations pertinentes vers les services de contrôles fiscaux.

Brupartners considère que l'ensemble des améliorations permettront à l'avant-projet d'ordonnance de remplir ses objectifs, inchangés par rapport à 2014 et 2016, plus efficacement.

Brupartners constate que l'avant-projet d'ordonnance se fonde sur des règles d'urbanisme pour réglementer les activités d'hébergement touristique et assurer la protection du logement et l'accès au logement. Si **Brupartners** salue la réalisation de cet objectif, il attire l'attention du Gouvernement sur l'importance de bien coordonner ces politiques d'urbanisme, du tourisme et du logement et d'assurer un bon échange d'informations entre les différentes administrations.

Brupartners constate que l'avant-projet d'ordonnance habilite le Gouvernement à prendre une série de mesures pour mettre en œuvre l'ordonnance.

L'avant-projet confie notamment au Gouvernement le soin de déterminer des catégories d'activité d'hébergement touristique, en fonction d'un certain nombre de critères (type, capacité d'accueil, prestations et services offerts, infrastructures mises à disposition, impact sur l'aménagement du territoire et caractère social). Pour chaque catégorie, le Gouvernement devra déterminer les conditions d'exploitation adaptées aux spécificités de l'activité d'hébergement touristique.

Le Gouvernement est aussi chargé de déterminer les appellations protégées des catégories d'activité d'hébergement touristique, les logos et représentations graphiques de ces catégories et dénominations ainsi que le modèle de panneau sur lequel est représenté le logo et les règles y afférentes

Brupartners demande donc d'être consulté sur les arrêtés d'exécution de l'ordonnance.

⁵ [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).

⁶ [A-2013-058-CES](#) et [A-2015-056-CES](#).

2. Considérations particulières

2.1 Définitions et champ d'application

Brupartners constate que le texte de l'avant-projet d'ordonnance n'emploie plus le terme de « touriste » dans la définition de l'activité d'hébergement touristique. Il s'agissait de ne plus faire dépendre l'activité réglementée de son public-cible. **Brupartners** salue cette modification qui faisait partie des recommandations émises dans ses précédents avis.

Par ailleurs, **Brupartners** note que l'avant-projet d'ordonnance introduit de nouvelles notions telles que « activité d'hébergement touristique », « établissement d'hébergement touristique », « unité d'hébergement touristique » qui viennent clarifier le champ d'application de la future ordonnance.

Brupartners s'inquiète toutefois de la formulation de la définition de « établissement d'hébergement touristique » inscrite à l'article 3, 2° de l'avant-projet d'ordonnance. Cet article dispose qu'un établissement d'hébergement touristique correspond à un « lieu d'activité touristique (...) géographiquement identifiable par une adresse dans lequel au moins une unité d'hébergement touristique est mise à disposition sur le marché ». D'après la compréhension de **Brupartners**, il résulte de cette définition qu'une copropriété dont un lot a été affecté à de l'hébergement touristique pourrait être identifié comme un « établissement d'hébergement touristique » avec toutes les conséquences et le coût qui en résultent (notamment celui lié à la protection incendie) alors qu'il est même tout-à-fait possible que le copropriétaire ou le locataire de l'unité d'hébergement touristique n'en a jamais informé qui de droit.

2.2 Enregistrement et obligations à charge des exploitants et des établissements enregistrés

Brupartners salue le fait que l'avant-projet d'ordonnance impose à présent à l'exploitant de mentionner le numéro d'enregistrement dans toute offre et vise désormais les intermédiaires, en les obligeant à répondre aux inspecteurs régionaux si ceux-ci s'adressent à eux pour obtenir des informations sur certaines exploitations pour lesquelles ils agiraient.

Brupartners s'interroge toutefois sur la différence de contenu entre les conditions d'exploitation qui imposent à l'exploitant de respecter les réglementations en matière de droit du travail et sociales et les conditions d'enregistrement parmi lesquelles on ne retrouve pas ces exigences de respect du droit social.

2.3 Pouvoir d'appréciation des communes dans le cadre de la demande d'attestation de conformité urbanistique

Brupartners comprend que les communes disposent d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'une demande d'attestation de conformité urbanistique leur est soumise. En effet, la commune est chargée, dans un premier temps, d'analyser si l'activité d'hébergement touristique peut être exercée dans la zone d'affectation du sol au sein de laquelle se situe le bien qui fait l'objet de la demande. Or, il ressort des prescriptions du Plan régional d'affectation du sol (PRAS) que, par exemple, les zones d'habitations sont réservées au logement mais peuvent aussi être affectées aux établissements hôteliers.

La commune analyse ensuite si cette activité d'hébergement touristique peut être autorisée dans le bien en question. Ainsi, elle pourrait très bien accorder une attestation de conformité urbanistique moyennant l'obtention d'un permis d'urbanisme modifiant l'affectation du bien.

Brupartners considère qu'il est problématique, notamment en termes de prévisibilité et de sécurité juridique pour tous les acteurs, que les communes disposent d'un tel pouvoir d'appréciation qui pourrait compromettre l'objectif de protection du logement.

2.4 Activité d'hébergement touristique au sein d'une copropriété

Brupartners estime que ce large pouvoir d'appréciation conférer aux communes et ce manque de prévisibilité est d'autant plus problématique dans les situations de copropriétés, où l'un des copropriétaires souhaite mettre en location son bien à des fins d'hébergement touristique.

Brupartners constate que l'exposé des motifs fait référence à la prescription 0.12 du PRAS. Cette dernière qui soumet la modification totale ou partielle de l'utilisation ou destination d'un logement au fait de maintenir au moins la même superficie de logement sur le site, dans la zone, ou dans une zone limitrophe, est modalisée en fonction de la zone au sein de laquelle elle est vouée à s'appliquer, en telle sorte qu'elle ne s'applique pas de la même manière sur l'ensemble du territoire bruxellois.

Dès lors, **Brupartners** comprend qu'une copropriété pourrait se voir imposer l'existence d'unités d'hébergement touristique pour le motif que la demande d'enregistrement ne porte pas atteinte à la protection du logement dans la zone au sens le plus large.

Brupartners demande que l'avant-projet d'ordonnance ainsi que les arrêtés d'exécution qui s'ensuivront soient davantage soucieux de garantir le droit de chaque copropriété et de chaque bailleur de privilégier l'affectation du logement à celle de l'activité d'hébergement touristique.

2.5 Protection contre l'incendie

Brupartners souligne positivement l'harmonisation des procédures d'octroi de l'attestation de sécurité incendie et du suivi des conditions par le Bourgmestre et le SIAMU. La faculté offerte au Bourgmestre de délivrer une attestation de sécurité incendie provisoire selon certaines conditions permet également de simplifier la procédure et d'assurer une certaine prévisibilité au demandeur.

Brupartners salue par ailleurs la possibilité introduite par l'avant-projet d'ordonnance de remplacer, dans certains cas prévus par le Gouvernement, l'attestation de sécurité incendie par une attestation de contrôle simplifiée délivrée par des organisations agréées par le Gouvernement. **Brupartners** comprend que cette délégation remplit un double objectif de simplification administrative et de soulagement de la charge de travail du SIAMU. Si **Brupartners** considère qu'il s'agit d'une mesure adéquate et pragmatique pour répondre à la problématique de la surcharge de travail du SIAMU, il n'est pas en faveur de la tendance générale qui consiste à conférer systématiquement des missions de services publics à des organismes privés agréés.

Brupartners constate par ailleurs qu'il existe de légères différences entre les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion auxquelles les bâtiments nouveaux doivent satisfaire (fixées par le Gouvernement fédéral⁷) et le contenu de l'Annexe 7 de l'arrêté du

⁷ [Arrêté royal du 7 juillet 1994 fixant les normes de base en matière de prévention contre l'incendie et l'explosion, auxquelles les bâtiments \[...\] doivent satisfaire](#) (M.B., 26 avril 1995).

Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution à l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique⁸. Cette annexe contient des exigences différentes sur quelques détails (la surface des sas ascenseurs, par exemple) par rapport aux « normes de bases » fédérales. Selon **Brupartners**, ces différences entraînent une certaine confusion sans apporter de réelles améliorations en termes de sécurité. Pour l'avenir, **Brupartners** suggère que le Gouvernement se limite à faire référence aux « normes de base » afin d'éviter, par exemple, qu'un restaurant, en fonction de son intégration dans un hôtel ou non, se voie imposer des règles de sécurité contre l'incendie différentes. Par ailleurs, le système qui permet de demander une dérogation au Ministre de l'intérieur en cas de non-respect des « normes de base » n'a pas été transposé dans l'arrêté du Gouvernement du 24 mars 2016. Dès lors, lorsqu'un exploitant n'est pas en mesure de respecter les normes de protection contre l'incendie, il se voit contraint d'attendre la décision de refus d'octroi de l'attestation de protection incendie du Bourgmestre et d'éventuellement attaquer cette décision devant le Conseil d'Etat.

Enfin, Brupartners regrette que l'arrêté de Gouvernement du 24 mars 2016 ne précise pas s'il s'applique uniquement aux nouveaux hébergements ou s'il dispose d'un effet rétroactif, à savoir qu'il s'appliquerait à un hébergement dont le permis a été obtenu avant l'entrée en vigueur de l'arrêté mais qui ne n'est pas encore exploité. **Brupartners** considère qu'il serait judicieux d'ajouter que ces règles ne s'appliquent qu'aux établissements dont le permis d'urbanisme est introduit après l'entrée en vigueur dudit règlement.

2.6 Publicité et traitement des données

Etant donné que le régime instauré par l'avant-projet d'ordonnance repose sur des normes urbanistiques et d'aménagement du territoire qui sont amenés à évoluer au cours du temps, **Brupartners** insiste sur l'importance d'une gestion dynamique des numéros d'enregistrement et, par conséquent, d'une bonne communication des informations entre les différentes autorités (communales et régionales) et les différentes administrations régionales (BEE, Bruxelles Logement, SIAMU, ...).

A cet égard, **Brupartners** salue l'introduction d'un nouveau chapitre à l'avant-projet d'ordonnance dédié au traitement de données à caractère personnel par l'administration qui prévoit les cas de nécessaires échanges de communications avec les différentes instances impliquées dans le processus d'enregistrement.

2.7 Sanctions

Brupartners souligne positivement l'établissement de nouveaux barèmes pour les sanctions administratives en cas d'infractions mineures, graves et très graves. **Brupartners** considère que l'augmentation significative du montant des sanctions est nécessaire pour préserver un certain effet dissuasif.

⁸ [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) – [Annexe 7 normes de sécurité contre l'incendie spécifiques aux établissements d'hébergement touristique](#).

3. Considérations formelles

Brupartners relève que l'expression française « décision explicite » reprise à l'article 7, 8° de l'avant-projet d'ordonnance est traduite par l'expression néerlandaise « uitdrukkelijke beslissing » (décision expresse). Il conviendrait d'harmoniser les deux versions du texte de l'avant-projet d'ordonnance.

*
* *