



*Conférence Permanente
du Développement
Territorial*

**ESPACES RURAUX, DES USAGES EN EVOLUTION : LE
RECYCLAGE DU BATI EXISTANT EN LIEUX D'HABITAT NON
PERMANENT**

ANNEXE – OUTILS D'ENCADREMENT



ANNEXE 3 – FEVRIER 2025

Responsable académique

Pour l'IGEAT-ULB : Jean-Michel DECROLY

Coordinateur scientifique

Pour l'IGEAT-ULB : Valérie CAWOY

Equipe de recherche

Pour l'IGEAT-ULB :

Valérie CAWOY

Catherine CIBEIRA LACHMANN

Valentine DEFER

Christian DESSOUROUX

Michèle HAINE

Lucas ONAN

Simon VERELST

TABLE DES MATIERES

1. CRITERES D'ANALYSE ET D'EVALUATION DES OUTILS EXISTANTS.....	5
2. OUTILS D'ENCADREMENT EXISTANTS POUR L'HABITAT NON PERMANENT	7
3. OUTILS D'ENCADREMENT POSSIBLES POUR L'HABITAT NON PERMANENT	101
4. EN ROUTE VERS LES RECOMMANDATIONS.....	115
5. GLOSSAIRE.....	122

Cette annexe technique reprend l'analyse de l'ensemble des outils étudiés dans le cadre du volet 3 de la recherche. Elle comprend l'analyse de neuf outils d'encadrement existants qui peuvent être mobilisés pour encadrer l'habitat non permanent. Deux outils potentiels ont aussi été examinés. Les possibilités d'encadrement de l'HNP résidentiel ont pour terminer été étudiés (en route vers les recommandations).

Le travail sur les outils proposés ici a été renforcé par l'apport d'une juriste expérimentée dans le domaine de l'Aménagement du Territoire : V. Defer. Ses différentes contributions ont été une relecture détaillée des propositions d'adaptation des outils et quelques approfondissements concernant les possibilités de nouvelles régulations en Région wallonne concernant l'HNP, en particulier sur la définition des résidences secondaires et leur encadrement par un régime d'autorisation et l'application du nouveau Règlement de l'UE sur les locations de courte durée (2024/1028).

1. CRITÈRES D'ANALYSE ET D'ÉVALUATION DES OUTILS EXISTANTS

Chaque outil d'encadrement existant pour l'habitat non permanent (HNP) sélectionné a été analysé sur la base d'un canevas commun qui est explicité ci-dessous. Le respect plus ou moins strict de celui-ci dépend des caractéristiques des outils.

NOM DE L'OUTIL	1/2
----------------	-----

Accès au logement

Nuisances sonores

Finance communale

Services et commerces

Observations

Description

Cette partie décrit brièvement l'outil de manière factuelle en mettant en évidence les éléments permettant de comprendre :

- Son objectif général dans le cadre de la recherche : Assurer l'accès au logement / Réduire les nuisances sonores / Réduire l'impact sur les ressources (finances communales) / Assurer une offre en services-commerces. Ce point est mis en évidence par un système de liste à cocher.
- Sa participation éventuelle à l'optimisation spatiale selon la ou les dimension(s) concernée(s) : préservation des terres-ZAN et/ou utilisation efficace (centralité/cœurs excentrés, réhabilitation...).
- La police administrative dont il dépend : Logement / Environnement / Tourisme / Aménagement du territoire / Code de la démocratie locale / Autres.
- Le levier d'action activé : Observation du territoire (données, monitoring...) / Financier (fiscal, incitant financier) / Autorisation (déclaration, permis...) / Aide à la décision (stratégie, ligne de conduite...) / Concertation (Charte...) / Réglementaire-Police / Autres. Ce point est mis en évidence par un système d'onglet coloré.
- Le type d'HNP concerné : HNP / HNP Marchand / HNP Résidentiel, Existant / A venir (changement d'affectation / rénovation / construction).
- Le niveau de pouvoir de décision : Européen / Fédéral / Région / Pluri communal (Province, PN, GAL...) / Communal.
- Le niveau de pouvoir de mise en œuvre : Fédéral / Région / Pluri (Province, PN, GAL...) / Communal.
- L'échelle concernée : Belgique / Wallonie / Communes sous tension-pression* / Localités / centralités sous tension-pression* (*touristique - immobilière).
- ...

Finance

Autorisation

Aide à la décision

Concertation

Règlement - Police

Autre

Evaluation

Cette partie met en évidence l'intérêt de l'outil, notamment d'une sélection d'outils communaux existants, et l'évalue sur la base des études existantes et/ou de l'analyse critique des chercheurs. Une enquête évaluant le dispositif d'autorisation – permis d'urbanisme pour créer un hébergement touristique (par changement d'affectation) a été réalisée.

Cette partie cherche à mettre en évidence pourquoi l’outil étudié et, le cas échéant ses variantes, fonctionne ou ne fonctionne pas dans tel ou tel contexte, et quelle est son efficacité vis-à-vis de son objectif. Et de façon plus précise, elle tend à répondre aux questions suivantes :

- Dans quel contexte, pour régler quel problème et à la suite de quel évènement a-t-il été développé ? Ex. Contexte territorial : forte-faible pression touristique - immobilière / Volonté politique de développer-encadrer-limiter-décourager...
- Avec quel objectif spécifique de départ ? Ex. Protéger l’habitat à destination de la population permanente (qualité/prix).
- Depuis quand est-il fonctionnel ?
- Pour quels résultats/effets (Quantitatif/Qualitatif) ? Répond-t-il à d’autres objectifs ?
- L’outil a-t-il rempli ses objectifs ? Si oui, pourquoi ? Si non, pourquoi ?
- Quels sont ses atouts/inconvénients ? Ex. Plus-value par rapport à d’autres mesures du même type / Eventuels éléments budgétaires (à charge de qui, coûts, recettes...) / Eventuels effets collatéraux-conséquences imprévues...
- Quels sont les freins / obstacles éventuels à sa mise en oeuvre ?

Adaptabilité

En route vers les recommandations...

Cette partie essaye de déterminer si l’outil est pertinent et opportun pour encadrer l’HNP et pourquoi, ainsi que, le cas échéant, les améliorations possibles qu’il devrait subir pour être plus efficace.

Pour le cas d’un outil étranger, s’il est reproductible / adaptable et les conditions qui permettraient un transfert en Wallonie sont précisées.

Des indications pour une mise en œuvre concrète sont évoquées (avec plus ou moins de détails) à divers niveaux financier, humain, plateforme de collaboration, réglementaire (directement applicable, nécessite modification du cadre réglementaire du même / d’un autre niveau de pouvoir...).

En guise de conclusion, un encadré reprenant les bonnes pratiques et des astuces pour aider les communes à mettre en place l’outil concerné est proposé.

Ressources

Cette partie reprend une brève bibliographie des principales ressources utilisées.

2. OUTILS D'ENCADREMENT EXISTANTS POUR L'HABITAT NON PERMANENT

Tableau 1 – Liste des outils d'encadrement existants pour l'HNP étudiés

- Outils de recensement et de monitoring de l'HNP (centre de ressources et politique foncière)
- Encadrement de l'HNP via ordonnance de police administrative générale
- Encadrement de l'HNP via charte
- Encadrement de l'HNP via Schéma de développement communal
- Encadrement de l'HNP via Ligne de conduite relative aux Charges d'urbanisme
- Encadrement de l'HNP via Guide communal d'urbanisme
- Encadrement de l'HNP via Ligne de conduite
- Procédure d'autorisation - Permis d'urbanisme (changement d'affectation – Hébergement touristique)
- Procédure d'autorisation - Permis d'urbanisme à durée limitée (changement d'affectation – Hébergement touristique)
- Fiscalité communale

Accès au logement



Nuisances sonores



Finance communale



Services et commerces



Description

Cet outil reprend un dispositif qui règlemente la vie quotidienne sur le territoire d'une commune (tranquillité, salubrité, sûreté et propreté) et explicite les mécanismes qui permettent de le compléter pour les aspects liés aux hébergements touristiques. Son objectif général dans le cadre de la recherche est surtout de réduire les nuisances, en particulier sonores. Il ne participe pas à l'optimisation spatiale. Il s'agit d'un outil régi par la NLC (Art. 119) et CDLD (Art. L1133-1 et L1133-2) et dont l'application dépend des communes. Le levier d'action relève du Réglementaire-Police. Il concerne l'HNP (un peu moins les résidences secondaires) principalement existant. Le niveau de pouvoir de décision et de mise en œuvre ainsi que l'échelle concernée est la commune. Les zones de police comprenant des communes sous-pression touristique ont tendance à ajouter des sections spécifiques relatives aux hébergements touristiques au sein de leur ordonnance de police administrative générale (OPAG) concernant principalement des conditions d'exploitation. De rares communes sous-pression touristique adoptent un règlement communal spécifique relatif aux hébergements touristiques qui couvre aussi la création de ceux-ci. Dans ce cas spécifique, l'objectif d'accès au logement est indirectement rencontré tout comme la prise en compte de l'optimisation spatiale. même si ce n'est pas l'objet premier de l'outil.

Evaluation

L'intérêt de cet outil est d'encadrer au mieux la fonction touristique et sa place dans la vie locale en le complétant de règles spéciales liées aux hébergements touristiques.

Les règlements sont nécessaires pour le « bien vivre ensemble ». Les règlements communaux basés sur la police administrative générale sont désignés par la loi par les termes « ordonnances de police ». Ils s'appliquent - quand ils sont de portée générale - à tous les citoyens ou à certaines catégories d'entre eux, sur tout le territoire de la commune ou dans certaines parties de celle-ci sans limitation dans le temps. Ils règlementent la vie quotidienne sur le territoire d'une commune. Ce n'est pas une obligation d'avoir un tel règlement. Ils intègrent un système de sanctions. Ils comprennent une ordonnance de police administrative générale (OPAG) – appelée dans le langage courant règlement général de police (RGP). Depuis la création des zones de police, les communes adoptent souvent un RGP identique par zone de police pour en faciliter l'application. En fonction du contenu du RGP, des règlements thématiques spécifiques à une commune complètent parfois celui-ci (occupation des locaux communaux, activités foraines et ambulantes, gestion des déchets, camps...). Ces règlements thématiques sont parfois très anciens. Les communes peuvent adopter un règlement communal supplémentaire relatif aux hébergements touristiques (HT). Dans les faits, elles le font peu.

Les règles reprises dans les RGP ont généralement pour objet d'assurer la tranquillité, la salubrité, la sûreté et la propreté. Différentes mesures générales relatives à la lutte contre le bruit, l'occupation du domaine public, les dégradations, la propreté publique... sont ainsi prévues. Même si elles n'ont pas été définies à l'origine pour cela, elles permettent aussi d'encadrer la fonction touristique et sa place dans la vie locale. En effet, les hébergements touristiques coexistent

souvent avec les logements des habitants, des problèmes de voisinage peuvent apparaître, plus particulièrement liés au bruit, aux déchets, aux feux (barbecue mais aussi feux d'artifices, pétards...), au stationnement...

Début des années 2020, des communes sous tension-pression touristique à la recherche d'outils d'encadrement de l'HNP poussent leur Zone de Police à revoir leur OPAG pour y intégrer des dispositions spécifiques aux HT.

Recommandations de la recherche CPDT « Tourisme et territoire : gérer le passé et préparer l'avenir » (2022)

L'encadrement de la fonction touristique via les règlements de police faisait partie des recommandations émises par la recherche CPDT « Tourisme et territoire : gérer le passé et préparer l'avenir » en 2022 – pp 67-71.

Y était rappelé le prescrit légal en vigueur (articles de la NLC et du CDLD) et les possibilités que celui-ci offrait en termes d'ajout de dispositions relatives aux hébergements touristiques. Les dispositions particulières relatives aux hébergements touristiques de la nouvelle ordonnance de police adoptée en 2022 par la zone de police de Stavelot-Malmédy y étaient explicitées à titre d'exemple de ce qui était possible de faire.

Cette recommandation pouvait être directement mise en œuvre par les communes car elle ne nécessitait qu'une modification/adaptation de leur règlement de police.

Sur la base de l'analyse des articles de presse de 2023 (sans volonté d'être exhaustif), les RGP de cinq zones de police ont été examinés. Cet échantillon de RGP couvre 46% des communes HNP sous tensions touristiques et 16% des communes wallonnes (hors CG). Peu de communes de notre échantillon d'étude ont adopté un règlement communal supplémentaire relatif aux hébergements touristiques. Seules Durbuy et Manhay - toutes deux de la zone de police Famenne – Ardenne - ont ce type de règlement. L'analyse s'est concentrée sur les mesures concernant spécifiquement l'HNP (essentiellement le type d'HNP concerné, les mesures proposées et les objectifs poursuivis). Il n'y a pas eu d'analyse de la légalité de celles-ci et l'efficacité du dispositif n'a pas non plus été évaluée. Une enquête spécifique auprès des communes et des zones de police (ZP) aurait été nécessaire. Le recul n'est pas encore suffisant pour ce faire pour la majorité des RGP étudiés qui datent des années 2021 à 2024.

ENCADREMENT DE L'HNP VIA ORDONNANCE DE POLICE ADMINISTRATIVE GENERALE

3/13

Zone de police	Commune (en gras HNP rural sous tension)	Règlement	Date	Contenu particulier	Analyse et commentaires
Haute-Meuse	Dinant, Hastière, Yvoir, Anhée et Onhaye	RGP	2017	Rien de particulier sur les HT ni sur les endroits de camps	
Gaume	Etalle, Tintigny, Chiny, Florenville , Meix-devant-Virton, Rouvroy et Virton	RGP	2021 - 2022	Titre II. Infractions prévues par la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales - 6. Des camps de vacances et hébergements de grande capacité (HTGC) En 2022 – aucune des communes n'avait un règlement communal supplémentaire relatif au tourisme	La majorité des mesures proposées concerne les endroits de camps (y compris au sein de HTGC) . Les dispositions à respecter pour les HTGC ne constituant pas un endroit de camp sont secondaires . Elles concernent la nécessité de disposer d'une agrégation (un label au sens du CWT vaut agrégation), de la conformité incendie /installations électriques/gaz, d'un nombre de sanitaires en suffisance, pour le bailleur de conclure un contrat de location et de disposer d'une assurance en responsabilité civile, d' enregistrer les voyageurs lors de leur séjour, de l'obligation d' évacuation des déchets , d'établir un règlement d'ordre intérieur (ROI) et de le communiquer aux locataires et son contenu minimum (comprenant essentiellement des dispositions destinées aux camps en termes de sécurité et d'ordre public. Ex. pas de drapeaux non officiels).
Condroz	Marchin, Modave, Tinlot, Ferrières, Hamoir , Nandrin, Anthisnes, Ouffet, Clavier et Comblain-au-Pont	RGP " Un code pour bien vivre ensemble "	2022	Chapitre I : De la sécurité publique - Section 5.2 : Des maisons de vacances	Les dispositions des règlements des ZP du Condroz et Stavelot-Malmedy ont été établies sur un même canevas et sont assez similaires. Sous couvert du respect de la sécurité publique / de l'ordre public, ils imposent une autorisation d'exploitation aux HNP marchands. L'objet du règlement - services d'hébergements touristiques pour ZP Condroz et maison de vacances pour Stavelot-Malmedy - est d'abord défini.
Stavelot - Malmedy	Stavelot, Malmedy, Lierneux, Stoumont, Trois Ponts et Waimes	OPAG	2022	Partie 1 - Ordre public – Salubrité publique – Tranquillité publique / Titre 10 : Des campements et des services d'hébergement touristique / Chapitre II : Des services d'hébergement touristique	La mesure phare est la nécessité de demander un permis selon les dispositions du CoDT et/ou de demander une autorisation d'exploitation . Cette autorisation d'exploitation est non cessible, accordée, refusée ou retirée par le bourgmestre. Les dispositions issues d'autres législations en vigueur (CWT, CoDT, CWHD, loi du 1er mars 2007 instaurant une réglementation relative à l'enregistrement et au contrôle des voyageurs résidant dans un service d'hébergement touristique) à respecter pour obtenir une autorisation d'exploitation sont rappelées et des mesures complémentaires sont explicitées : nécessité de respecter les normes de salubrité et de disposer d'une attestation de sécurité incendie (y compris la durée de validité, les conditions de caducité et de renouvellement), respect de superficies

Zone de police	Commune (en gras HNP rural sous tension)	Règlement	Date	Contenu particulier	Analyse et commentaires																
				En 2022 – aucune des communes n'avait un règlement communal supplémentaire relatif au tourisme	<p>minimales de taille des chambres à coucher pour les hébergements touristiques en fonction du nombre de personnes accueillies, obligation d'établir un règlement d'ordre intérieur (ROI) et de le communiquer aux locataires et son contenu minimum (comprenant essentiellement des dispositions relatives aux nuisances sonores et au respect du voisinage), nécessité d'enregistrer les voyageurs lors de leur séjour, gestion des déchets et obligations incombant à l'exploitant à ce sujet, obligation de permettre l'accès au bâtiment aux autorités compétentes. Il existe une possibilité de fermeture de l'HNP par le bourgmestre si les prescriptions du règlement ne sont pas respectées ou quand la sécurité publique est mise en péril.</p> <p>Il y a quelques différences entre ces deux règlements notamment au niveau de l'HNP pris en compte (maison de vacances – services d'hébergements touristiques) et des dispositions relatives à l'ASI (durée et renouvellement).</p> <p>La lisibilité de ces documents est complexe (renvois vers d'autres législations et dénominations de celles-ci parfois anciennes, dispositions relatives à l'ASI éparpillées au sein du document avec parfois des doublons...).</p>																
Famenne - Ardenne	Durbuy, Erezée, Gouvy, Hotton, Houffalize, La Roche-en-Ardenne, Manhay, Marche-en-Famenne, Nasogne, Rendeux, Tenneville et Vielsalm	RGP	2023	Rien de particulier sur les HT (hors le respect de la quiétude du voisinage non spécifique à l'HT) mais bien sur les endroits de camps Intention de créer un règlement particulier de police sur les gîtes et les hébergements touristiques - A priori encore rien d'accessible (Déc 2024) Plusieurs communes ont un règlement communal supplémentaire relatif au tourisme	<p>Ces règlements communaux particuliers traitent à la fois de la création (condition d'autorisation hors zones de loisirs), de l'équipement et de l'exploitation d'un HT.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Commune</th> <th>Règlement</th> <th>Date</th> <th>Contenu particulier</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>La Roche-en-Ardenne</td> <td></td> <td></td> <td>Cité dans plusieurs articles de presse mais rien trouvé de concret</td> </tr> <tr> <td>Durbuy</td> <td>Règlement de police sur les hébergements touristiques (communal)</td> <td>2021</td> <td>Existait entre 2017 et 2019 un règlement de police sur l'exploitation d'hébergements touristiques de grande capacité Remplacé par un plus général en 2019 et qui a été adapté en 2021</td> </tr> <tr> <td>Manhay</td> <td>Règlement de police sur l'exploitation d'hébergements touristiques (communal)</td> <td>2024</td> <td>Créé en 2021 et adapté en 2023 et octobre 2024</td> </tr> </tbody> </table>	Commune	Règlement	Date	Contenu particulier	La Roche-en-Ardenne			Cité dans plusieurs articles de presse mais rien trouvé de concret	Durbuy	Règlement de police sur les hébergements touristiques (communal)	2021	Existait entre 2017 et 2019 un règlement de police sur l'exploitation d'hébergements touristiques de grande capacité Remplacé par un plus général en 2019 et qui a été adapté en 2021	Manhay	Règlement de police sur l'exploitation d'hébergements touristiques (communal)	2024	Créé en 2021 et adapté en 2023 et octobre 2024
Commune	Règlement	Date	Contenu particulier																		
La Roche-en-Ardenne			Cité dans plusieurs articles de presse mais rien trouvé de concret																		
Durbuy	Règlement de police sur les hébergements touristiques (communal)	2021	Existait entre 2017 et 2019 un règlement de police sur l'exploitation d'hébergements touristiques de grande capacité Remplacé par un plus général en 2019 et qui a été adapté en 2021																		
Manhay	Règlement de police sur l'exploitation d'hébergements touristiques (communal)	2024	Créé en 2021 et adapté en 2023 et octobre 2024																		

Analyse et commentaires du règlement de police sur l'exploitation d'hébergements touristiques de Manhay (Octobre 2024) et du règlement de police sur les hébergements touristiques de Durbuy (Mai 2021)

Les règlements de police sur l'exploitation d'hébergements touristiques à Durbuy et à Manhay sont rédigés sur le même canevas. Ils sont assez complets et +/- stricts (Manhay est plus strict) pour ce qui concerne l'HNP marchand. Ils ne s'intéressent pas à l'HNP résidentiel. Ils traitent à la fois de la **création (conditions d'autorisation hors zones de loisirs)**, de l'**équipement** et de l'**exploitation d'un HNP marchand**. Ils prévoient également des mesures transitoires et des sanctions. Celui de Manhay va plus loin sur ce point. En prélude du règlement de police de Durbuy, le conseil communal explicite pourquoi il est nécessaire d'adapter le règlement, les objectifs de celui-ci et justifie les dispositions prises.

Les règles sont **modulées en fonction de la capacité et de la localisation de l'HT**. Les critères retenus permettent de répondre à la fois à des objectifs de gestion des nuisances (sonores) – surtout au niveau des conditions d'équipement et d'exploitation – et indirectement d'accès au logement.

Les deux règlements définissent les règles que doit respecter un HT pour que sa **création (construction d'un nouveau bâtiment, transformation d'un bâtiment existant ou modification d'affectation)** puisse être autorisée. Ils précisent notamment le **critère de densité en hébergements touristiques** issus de la Circulaire ministérielle relative à la création d'hébergements touristiques (déc. 2022). Le critère de densité en hébergements touristique repose sur un double seuil à l'échelle du village et de la rue. Il s'agit du rapport entre la capacité maximale totale de tous les HT et le nombre de premiers résidents pour un village donné. La part de lits en HT est fixée à respectivement 30 et 50% de la population pour Manhay et Durbuy. A Durbuy, l'indicateur à l'échelle de la rue intègre les seconds résidents dans le dénominateur. Une seconde résidence équivalant à 5 résidents. A Manhay, l'indicateurs et les seuils utilisés à l'échelle de la rue et du village sont identiques. De plus une contrainte additionnelle est appliquée : aucun nouveau HT n'est autorisé si la capacité ajoutée à celle des HT existants dans un rayon de 200 m dépasse les 20 lits. Une analyse des différents critères quantitatifs et de leurs conséquences est réalisée dans la fiche Seuil/Quota/Plafond HNP par unité géographique.

Les règles prises **complètent ce que prévoit le CWT et le règlement de police de la zone de police Famenne-Ardenne**. Le règlement de police de **Manhay** précise que le **CWT est d'entière application, que l'hébergement soit ou non autorisé par le CGT** (notamment pour les HT de grande capacité). Il **ne fait quasi pas de différences entre hébergement de grande ou de petite capacité**. Il n'est par contre pas fait référence à la charte de respect du voisinage à destination des hébergements touristiques existant à Manhay. Le règlement de **Durbuy** restreint son champ d'application **en excluant les HT de deux villages** (division cadastrales) **sauf si des prescriptions réglementaires au sein des permis de lotir/d'urbanisation réservent ceux-ci à de l'habitation privée unifamiliale**. Cela revient à confirmer la fonction touristique de ces localités. Les nuisances (sonores) ne sont régulées pour ces deux villages que par les règles prévues par le CWT et le règlement de police de la zone de police Famenne-Ardenne. Attention que le décret du 08/02/2024 portant sur le remplacement du CWT mais dont la date d'entrée en vigueur n'a pas encore été fixée (en novembre 2024) ne reprend plus la notion d'hébergement de grande capacité.

Les deux règlements énoncent les **devoirs des propriétaire et/ou des personne-relais** (Manhay de façon plus poussée que Durbuy) que cela soit **en termes de localisation** par rapport à l'HT – allant jusque dans certains cas à l'obligation de loger sur place – ou des **conditions d'exploitation (à l'arrivée et au départ des touristes, en termes d'équipement)**. En termes d'**équipement**, les deux règlements imposent des espaces spécifiques (1. extérieurs de parking privé (et leur nombre en fonction de la capacité de l'HT), 2. de rangement pour le(s) conteneur(s) de déchets, mis à la disposition des clients, 3. de rangement pour les vélos (si possible)) ; un numéro de police spécifique pour l'HT et une plaque signalétique extérieure. Pour l'économie locale, il est dommage que la fourniture aux locataires de toute information utile sur les activités, produits et services locaux ne soit qu'une possibilité et pas une obligation.

Analyse et commentaires du règlement de police sur l'exploitation d'hébergements touristiques de Manhay (Octobre 2024) et du règlement de police sur les hébergements touristiques de Durbuy (Mai 2021)

Le règlement de Manhay introduit une nouvelle étape préalable à savoir une **attestation de réservation de places** (nombre de lits) auprès du Collège communal qui a pour objectif d'évaluer la faisabilité de la demande en fonction du règlement, notamment en ce qui concerne la densité en hébergements touristiques. Cette attestation est valable 6 mois (renouvelable une fois). Passé ce délai, les lits d'HT réservés sont à nouveau disponibles pour une nouvelle demande.

Les règlements sont téléchargeables sur le site des communes (sous la forme de la délibération du conseil communal). Ils mériteraient une mise en forme plus pédagogique. Pour mieux comprendre leur portée, l'explication des balises définissant la densité en hébergements touristiques devraient être disponibles. Un état des lieux de l'HT existant permettrait aussi à de futurs demandeurs de mieux se situer au préalable.

Règlement de police sur l'exploitation d'hébergements touristiques de Manhay (Octobre 2024)

Règlement de police sur les hébergements touristiques de Durbuy (mai 2021)

En prélude du règlement, le conseil communal explicite pourquoi il est nécessaire d'adapter le règlement et les objectifs de celui-ci et justifie les dispositions prises : développement rapide du tourisme et multiplication des HT (GC)

- **contribuant au développement économique local**, au maintien en état, voire à la mise en valeur, du patrimoine bâti ;
- mais dont la multiplication, de façon concentrée, dans certains villages ou quartiers implantés en ZH et ZHR, **met en péril la destination** première de ceux-ci, à savoir le logement des habitants et que ce développement touristique excessif se fait parfois au détriment des résidents, et risque d'avoir pour conséquence la fuite des habitants des villages concernés (hausse des prix de l'immobilier, perte du sentiment d'appartenance à un lieu ou à une communauté) ;
- mais **généralisant parfois des problèmes de voisinage** (HT de grande capacité) dus à l'absence de contact direct entre le propriétaire et les locataires (locations par internet/par agence), et/ou à l'absence, sur place, du propriétaire ou de son représentant ;
- en vue d'améliorer la cohabitation entre les résidents et les touristes, il est nécessaire de **préciser, de compléter, ou de rappeler les législations en vigueur** concernant
 - les notions de « mise en péril de la destination principale de la zone » et de « compatibilité avec le voisinage » issues du CoDT ;
 - l'extension de l'application des règles du CWT relatives aux hébergements de grande capacité à tous les établissements hébergeant plus de 15 personnes ;
 - le Règlement Général de police, visant, notamment, le respect de la **quiétude du voisinage** ;

Règlement de police sur l'exploitation d'hébergements touristiques de Manhay (Octobre 2024)	Règlement de police sur les hébergements touristiques de Durbuy (mai 2021)
	<ul style="list-style-type: none"> ○ le Code wallon de l'environnement, applicable à certaines installations équipant les HT (piscines, jacuzzis) ou à certaines activités développées par les touristes (tir d'artifices de joie et de pétards, diffusion de musique amplifiée).
<p>Art. 1. Définitions HT de grande capacité, HT de petite capacité (moins de 15 personnes), création d'un HT (construction d'un nouveau bâtiment, transformation d'un bâtiment existant ou modification d'affectation), chambres d'hôtes</p>	<p>Art. 1. Définitions HT, HT de grande capacité, création d'un HT (construction d'un nouveau bâtiment, transformation d'un bâtiment existant ou modification d'affectation)</p>
	<p>Art.2. Champ d'application Le présent règlement s'applique à tous les HT sur le territoire de Durbuy, à l'exclusion : du village de Bohon (DURBUY-2ème division, section A) et de l'entité de Durbuy (Durbuy, 1ère division, section A), sauf si les prescriptions réglementaires de certains lotissements réservent ceux-ci à de l'habitation privée unifamiliale.</p>
<p>Art. 2. Création d'un HT (en dehors d'une ZL) Rappel des art. 236 et 237 du CWT Règles à respecter pour que la création d'un HT puisse être autorisée</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La capacité maximale totale de tous les HT, toutes capacités confondues et comptabilisées, ne peut pas être supérieure : <ul style="list-style-type: none"> ▪ à 30 % du nombre des premiers résidents (calculé au 1^{er} janvier de l'année en cours) dans le même village, ET ▪ à 30 % du nombre premiers résidents (calculé au 1^{er} janvier de l'année en cours) dans la même rue ; ▪ exception faite pour la création d'un HT dans une rue ne comportant que le bâtiment concerné par la demande. 2. Pour la construction ou la transformation d'un bâtiment existant pour un HT de grande capacité, si le responsable habite à > 1km de l'HT, obligation d'avoir un studio de min 30m² répondant aux critères du CWHD au sein de l'établissement pour loger et domicilier le responsable de la gestion de l'HT. 3. Aucun nouveau HT ne sera autorisé si sa capacité ajoutée à celle des HT existants dans un rayon de 200 m dépasse les 20 lits. 	<p>Art. 3. Création d'un HT (en dehors d'une ZL) a) Principe de création. Règle à respecter pour que la création d'un HT puisse être autorisée : la capacité maximale totale de tous les HT, toutes capacités confondues et comptabilisées, ne peut pas être supérieure : <ul style="list-style-type: none"> ● à 50% du nombre des premiers résidents dans le même village, ET <ul style="list-style-type: none"> ● à 50% du nombre obtenu en faisant la somme des premiers résidents et du nombre de secondes résidences multiplié par 5 (5 étant la capacité moyenne d'une seconde résidence), dans la même rue. b) Création d'un HT de grande capacité. Rappel de l'art. 237 du CWT La création d'un HT de grande capacité ne peut être autorisée que si elle répond, en plus, à la règle suivante : en cas de construction ou de transformation d'un bâtiment existant, obligation d'avoir un studio de min 30m² répondant aux critères du CWHD au sein de l'établissement pour loger et domicilier le responsable de la gestion de l'HT.</p>

Règlement de police sur l'exploitation d'hébergements touristiques de Manhay (Octobre 2024)	Règlement de police sur les hébergements touristiques de Durbuy (mai 2021)
<p>Art. 3. Equipements Rappel des art. 233 et 237 du CWT Sans préjudice des dispositions du CWT et des prescriptions du Bureau Zonal de Prévention en matière de sécurité incendie, tout HT doit comporter les équipements suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • un espace extérieur de parking privé, comptant un nombre de places de stationnement égal à 50% de la capacité d'hébergement, • un espace de rangement pour le(s) conteneurs de déchets, mis à la disposition des clients ; • si possible, un espace sécurisé de rangement pour les vélos ; • un numéro de police délivré par l'administration communale, à apposer sur la façade principale (différent de celui du logement du responsable de la gestion de l'HT ou de celui du domicile du propriétaire si situé au même endroit) ; • une plaque signalétique extérieure, de dimensions A4, de fond gris clair, écriture noire ou gravée, apposée sur la façade principale ou sur la barrière d'accès à la propriété, visible depuis la voirie, indiquant clairement les coordonnées du propriétaire ou de la personne relais + n° de la police et du CGT. 	<p>Art.4. Equipements Pour tous les HT Sans préjudice des dispositions du CWT et des prescriptions du Bureau Zonal de Prévention en matière de sécurité incendie, tout HT, quelle que soit sa capacité, doit comporter les équipements suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • un espace extérieur de parking privé, comptant un nombre de places de stationnement égal à 50% de la capacité d'hébergement, • un espace de rangement pour le(s) conteneur(s) de déchets, mis à la disposition des clients ; • si possible, un espace sécurisé de rangement pour les vélos ; • un numéro de police délivré par l'administration communale, à apposer sur la façade principale (différent de celui du logement du responsable de la gestion de l'HT ou de celui du domicile du propriétaire si situé au même endroit) ; <p>Pour les HT de GC ou non. Rappel de l'art 237 du CWT Une plaque signalétique extérieure, de dimensions A4, de fond gris clair, écriture noire ou gravée, apposée sur la façade principale ou sur la barrière d'accès à la propriété, visible depuis la voirie, indiquant clairement les coordonnées du propriétaire ou de la personne relais + n° de la police et du CGT. La fabrication et la pose de cette plaquette signalétique sont réalisées par la Ville, moyennant redevance correspondant au prix coûtant.</p>
<p>Art. 4. Exploitation Rappel des art. 201/1 et 237 du CWT Sans préjudice des dispositions du CWT, du RGP, et des prescriptions du Bureau Zonal de Prévention en matière de sécurité incendie, la mise en location, même gratuite, même temporaire, de tout HT de grande ou de petite capacité doit satisfaire aux conditions suivantes :</p> <p>1. Relais : le propriétaire / la personne-relais doit</p> <ul style="list-style-type: none"> • s'enregistrer à l'administration communale comme étant la personne « relais » entre les locataires et les diverses autorités, • résider sur place ou à moins de 5 km de l'hébergement (domiciliation), • être joignable 24h/24 durant les périodes de location de l'hébergement, via le n° de téléphone mobile renseigné à l'administration communale et indiqué sur la plaque signalétique prévu par le présent règlement en son article 3, 	<p>Art.5. Exploitation Pour tous les HT Rappel de l'art. 201/1 CWT Sans préjudice des dispositions du CWT, du RGP, et des prescriptions du Bureau Zonal de Prévention en matière de sécurité incendie, la mise en location, même gratuite, même temporaire, de tout HT doit satisfaire aux conditions suivantes :</p> <p>1. Accueil des locataires : le propriétaire / la personne-relais doit</p> <ul style="list-style-type: none"> • expliquer aux locataires le fonctionnement de tous les équipements de l'hébergement, les prescriptions en matière de sécurité, le tri des déchets..., • fournir aux locataires le résumé du RGP (téléchargeable) comprenant, notamment, le respect de la quiétude du voisinage, • rappeler l'interdiction d'allumer du feu à l'extérieur (sauf barbecue).

Règlement de police sur l'exploitation d'hébergements touristiques de Manhay (Octobre 2024)	Règlement de police sur les hébergements touristiques de Durbuy (mai 2021)
<p>Art. 4. Exploitation</p> <ul style="list-style-type: none"> ● accueillir personnellement les locataires, en donnant au minimum les explications décrites à l'article 4 §2, ● tenir un registre des locations, mentionnant, au minimum, pour chaque location : dates et heures d'entrée et de sortie (échange des clés), coordonnées complètes du locataire telles que mentionnées sur les documents d'identité (avec n° registre national + adresse complète), nombre de personnes logeant sur place (à contrôler), signature du locataire susdit. Ce registre doit être tenu à la disposition des agents chargés de contrôler les hébergements. ● Accepter que la police contrôle à tout moment le nombre réel d'occupants de l'HT. <p>2. Accueil des locataires : le propriétaire / la personne-relais doit</p> <ul style="list-style-type: none"> ● expliquer aux locataires le fonctionnement de tous les équipements de l'hébergement, les prescriptions en matière de sécurité, le tri des déchets ..., ● fournir aux locataires le résumé du RGP (téléchargeable) comprenant, notamment, le respect de la quiétude du voisinage, ● rappeler l'interdiction d'allumer du feu à l'extérieur (sauf barbecue), ● informer que la police peut contrôler à tout moment le nombre d'occupants de l'HT, ● si possible, fournir aux locataires toute information utile sur les activités, produits et services locaux, ● dans le cas de la création d'un hébergement touristique dans un bâtiment ayant une mitoyenneté avec un autre bâtiment, limiter le nombre de personnes autorisées à maximum 6, ● ajouter une clause dans le contrat de location par lequel, les locataires, en signant le contrat de location devront s'engager à respecter la quiétude du voisinage. Une attention plus particulière sera portée lorsque les hébergements touristiques sont situés au cœur d'un village. <p>3. Départ des locataires : contrôle du tri des déchets par le propriétaire / la personne-relais</p>	<p>Art.5. Exploitation</p> <ul style="list-style-type: none"> ● informer que la police peut contrôler à tout moment le nombre d'occupants de l'HT, ● si possible, fournir aux locataires toute information utile sur les activités, produits et services locaux. <p>2. Départ des locataires : contrôle du tri des déchets par le propriétaire / la personne-relais</p> <p>Pour les HT de GC</p> <p>Rappel de l'art237 du CWT</p> <p>Sans préjudice des dispositions du CWT, du RGP, et des prescriptions du Bureau Zonal de Prévention en matière de sécurité incendie, la mise en location, même gratuite, même temporaire, de tout HT de grande capacité doit satisfaire aux conditions suivantes : Relais : le propriétaire / la personne-relais doit</p> <ul style="list-style-type: none"> ● s'enregistrer à l'administration communale comme étant la personne « relais » entre les locataires et les diverses autorités, ● résider sur place ou à une distance permettant d'être sur place dans un délai raisonnable (maximum15 minutes), ● être joignable 24h/24 durant les périodes de location de l'hébergement, via le n° de téléphone mobile renseigné à l'administration communale et indiqué sur la plaque signalétique prévue par le présent règlement en son article 3, ● accueillir personnellement les locataires, en donnant au minimum les explications décrites à l'article 4 §2, ● tenir un registre des locations, mentionnant, au minimum, pour chaque location : dates et heures d'entrée et de sortie (remise des clés), coordonnées complètes du locataire telles que mentionnées sur les documents d'identité (avec n° registre national + adresse complète), nombre de personnes logeant sur place (à contrôler), signature du locataire susdit. Ce registre doit être tenu à la disposition des agents chargés de contrôler les hébergements. ● Accepter que la police contrôle à tout moment le nombre réel des occupants de l'HT.

Règlement de police sur l'exploitation d'hébergements touristiques de Manhay (Octobre 2024)	Règlement de police sur les hébergements touristiques de Durbuy (mai 2021)
<p>Art. 5. Délais, mesures transitoires</p> <ul style="list-style-type: none"> Mesures transitoires concernant les équipements et la nécessité d'une personne-relais Création d'une attestation de réservation de places 	<p>Art.6. Délais, mesures transitoires</p> <ul style="list-style-type: none"> Mesures transitoires concernant les équipements et la nécessité d'une personne-relais
<p>Art. 6. Surveillance et constatation des infractions</p> <ul style="list-style-type: none"> Le CWT est d'entière application, que l'hébergement soit ou non autorisé par le CGT Le RGP de la zone Famenne Ardenne est d'entière application 	<p>Art. 7. Surveillance et constatation des infractions</p> <ul style="list-style-type: none"> Le CWT est d'entière application, que l'hébergement soit ou non autorisé par le CGT Le RGP de la zone Famenne Ardenne est d'entière application
<p>Art. 7. Sanctions</p> <p>En cas de non-respect d'une condition du permis</p> <ul style="list-style-type: none"> 1er non-respect : avertissement 2ème non-respect : fermeture 15 jours 3ème non-respect : fermeture 1 mois 4ème non-respect : fermeture 2 mois 5ème non-respect : fermeture définitive <p>Sans préjudice des sanctions prévues par d'autres réglementations, en particulier le RGP de la zone de police Famenne-Ardenne.</p>	

Dans les OPAG avec un volet traitant de l'HNP marchand, on y retrouve essentiellement des mesures visant à réguler les nuisances (sonores). Il y est toujours fait référence à

- la nécessité d'avoir une Attestation de Sécurité-Incendie (ASI). Sa durée de validité (parfois modulée selon la capacité), les conditions de caducité et de renouvellement y sont plus ou moins explicitées ;
- l'obligation d'établir un règlement d'ordre intérieur (ROI) et de le communiquer aux locataires, et son contenu minimum (essentiellement des mesures visant à réguler les nuisances sonores) ;
- l'exigence d'enregistrer les voyageurs lors de leur séjour ;
- la gestion des déchets et les obligations incombant à l'exploitant à ce sujet.

Dans certains cas les modalités de fermetures des hébergements en cas de nuisances sont précisées. Des conditions d'équipement sont parfois définies (superficies minimales des chambres à coucher pour les hébergements touristiques en fonction du nombre de personnes accueillies, sanitaires en suffisance...).

Répondre à ces différents critères est nécessaire dans certain cas pour obtenir une autorisation d'exploitation obligatoire pour exploiter un HNP marchand.

Les dispositions prises au sein d'une OPAG avec un volet traitant de l'HNP marchand peuvent avoir un effet dissuasif, mais leur vocation n'est pas de limiter ou de réguler le nombre d'hébergements touristiques présents sur une commune.

Les règlements de police concernant l'HNP marchand vont un pas plus loin. Outre les conditions d'exploitation d'un HT, ils édictent les règles que doit respecter un HT pour que sa création (construction d'un nouveau bâtiment, transformation d'un bâtiment existant, modification de l'affectation) puisse être autorisée en dehors de la zone de loisirs. Ce qui permet à une commune de réguler le nombre d'hébergements touristiques présents sur son territoire et sa localisation au sein du territoire. Le but y est de réduire les nuisances (sonores) mais aussi dans certains cas de répondre à un objectif d'accès au logement. Des critères de densité en hébergements touristiques sont mobilisés.

La gestion des nuisances (sonores) est déléguée au propriétaire – personne relais de l'HT via son obligation de résider sur place – à proximité (critères très variables). Les conditions d'exploitation (à l'arrivée et au départ des touristes) et des obligations en termes d'équipement (stationnement voiture/vélo, local poubelle, plaque signalétique...) complètent le dispositif.

Utiliser l'OPAG pour encadrer l'obligation pour les hébergements touristiques d'être équipés d'une plaque signalétique extérieure indiquant les coordonnées du propriétaire ou de la personne expressément désignée

La publication de données (le nom et le numéro de téléphone) relève des droits de la personnalité (vie privée) et sont protégés à ce titre notamment par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Ce droit du propriétaire peut néanmoins être pondéré à la lumière d'autres droits de ses voisins, consacrés par une norme au minimum légale (ou décrétable), comme le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, en ce compris le droit à un environnement sain (23, Constitution), le droit de propriété (16, Constitution et 3.50, nouveau Code civil) qui ne peut être anormalement troublé (3.101, nouveau Code civil) et le droit, pour les habitants d'une commune, de jouir d'une bonne police, "notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics », conformément à l'article 135 §2 de la NLC.

Une Ordonnance de police imposant la mention du nom et du numéro de téléphone du gérant de l'HNP qui serait justifiée sur la base de ces motifs de droit serait conforme à l'article 8.2 CEDH.
Sources : V. Defer, 2024.

Certaines communes (sur la base des entretiens et de l'enquête PU Hébergements touristiques) semblent mobiliser leur RGP pour cadrer l'HNP en amont, notamment en rappelant son existence au sein d'une charte / d'une ligne de conduite / d'un ROI ou encore dans la motivation des permis d'urbanisme.

Les éventuelles nuisances (sonores) générées par un HNP résidentiel sont traitées au sein des RGP comme les nuisances générées par les résidences principales.

Les RGP sont accessibles et téléchargeables sur le site des zones de Police et souvent sur les sites des communes. Les règlements de police concernant l'HNP marchand sont téléchargeables sur les sites des communes dans un onglet dédié au tourisme (sous la forme de la délibération du conseil communal). Ils sont souvent complexes à lire pour des non-initiés renvoyant souvent à d'autres polices administratives. Ce n'est pas le genre de démarche qu'un tourisme fait lors de la réservation de son séjour. Le touriste dépend de son hébergeur ou de son représentant pour avoir connaissance des règles spécifiques qu'il doit respecter au lieu où il séjourne.

Adaptabilité

En route vers les recommandations...

Si la situation des communes de la zone de police en termes d'HNP marchand est assez similaire, cet outil **peut être directement mis en œuvre** par les communes car il ne nécessite qu'une « simple » modification/adaptation de l'OPAG de la zone de police en ajoutant un chapitre relatif aux hébergements touristiques. Cet outil est **pertinent pour encadrer l'HNP marchand au niveau des nuisances (sonores)** ; particulièrement pour l'HNP marchand existant.

Si la situation des communes est différente et/ou si des communes veulent aller **au-delà** de la régulation des nuisances (sonores) et **fixer des critères pour autoriser l'HNP marchand en dehors de la zone de loisirs** – ce qui permet de cadrer l'accès au logement, **l'adoption d'un règlement communal thématique relatif aux HT** peut être préconisé. Il est conseillé que ce règlement particulier soit rédigé sur base d'un modèle commun à la ZP pour en faciliter l'application. Celui-ci peut évidemment être adapté à la situation communale.

Cet outil est **insuffisant à lui seul**. Il est nécessaire d'anticiper le risque de nuisances. Pour ce faire, une **réflexion sur la localisation des HT en fonction de leurs caractéristiques doit être menée**. Le schéma de développement communal est sans doute l'outil le plus adéquat pour définir la stratégie communale sur ce point.

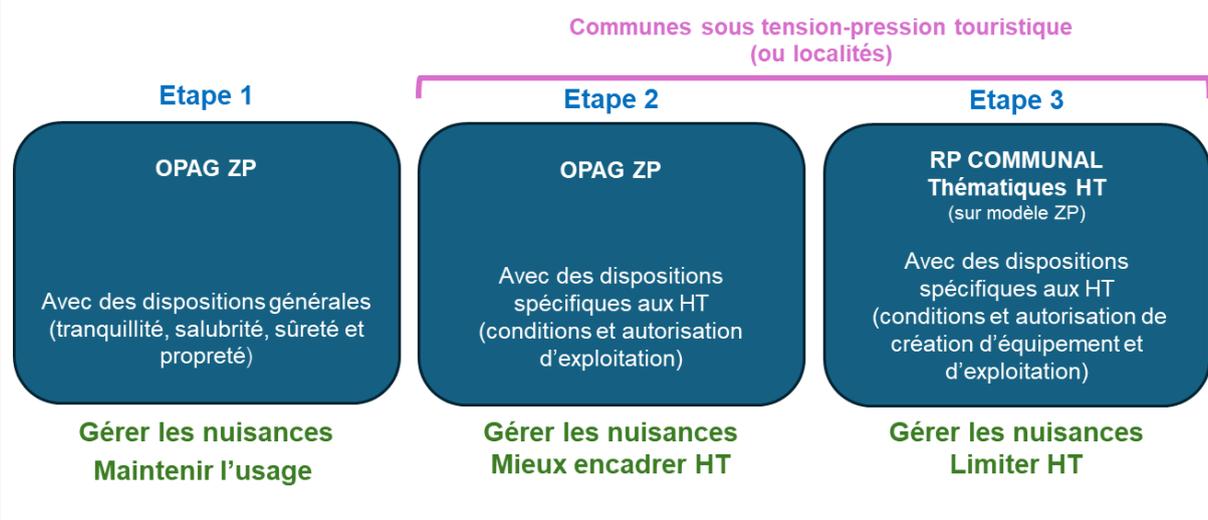
Il est important que ces OPAG et règlements particuliers **soient connus à la fois des hébergeurs et des touristes**. Les mettre sur les sites internet des ZP et des communes n'est pas suffisant. Ils mériteraient une mise en forme plus pédagogique. Il est utile de rappeler leur existence au sein d'une charte/ligne de conduite/ROI ou dans la motivation de décision relative au permis d'urbanisme.

En prélude, il est judicieux d'**expliquer pourquoi le règlement a été adopté** (contexte communal) et les objectifs de celui-ci. Cela permet de justifier et de mieux comprendre les dispositions prises. Le choix des mesures à inscrire au sein du règlement dépend du contexte et des objectifs poursuivis. Les critères de proximité du gestionnaire pourraient aussi être intégrés dans l'Ordonnance

générale de police surtout si le nouveau CWT annoncé n'y fait plus explicitement référence.

Ainsi, il est avisé d'expliquer les balises définissant la densité en hébergements touristiques. Un **état des lieux de l'HT existant** permettrait aussi à de futurs demandeurs **de mieux se situer au préalable**.

Bonnes pratiques :



Ressources

- Rapport de recherche CPDT : Tourisme et territoire : gérer le passé et préparer l'avenir - Annexe 2022 – Evolution et recommandations pour le secteur touristique wallon - M.2.a.2. Encadrement de la fonction touristique via les règlements de police (2021), pp67-71. https://cpdt.wallonie.be/wp-content/uploads/2023/03/CPDT_RF_Dec_2022_Annexe_R4.4_Annexe3.pdf - Consulté le 22/07/2024
- <https://www.uvcw.be/police-administrative/focus/art-2359> - Consulté le 14/08/2024
- RGP ZP Haute-Meuse (2017), RGP ZP Gaume (2021-2022), RGP ZP Condroz (2022), RGP ZP Famenne-Ardenne (2023), OPAG ZP Stavelot-Malmedy (2022)
- Règlement de police sur les hébergements touristiques (communal) – Durbuy (2019 – 2021)
- Règlement de police sur l'exploitation d'hébergements touristiques – Manhay (2024)

Accès au logement



Nuisances sonores



Finance communale



Services et commerces



Description

Cet outil promeut des mécanismes du vivre-ensemble sous la forme d'un engagement moral¹ qui se matérialise par la rédaction d'une charte. Son objectif général dans le cadre de la recherche est de réduire les nuisances sonores. Il s'agit d'un outil de droit souple qui ne dépend pas d'une police administrative. Le levier d'action relève de la concertation (Charte...). Il concerne principalement les HNP existants. Il peut être décidé d'avoir recours à des mécanismes d'engagement moral par une commune, par un organisme pluricommunal (Province, PN, GAL...) ou par des organismes privés (fédérations de propriétaires...). L'échelle d'application est souvent identique à celle du niveau de la décision. On y aura recours plus facilement dans des communes sous tension-pression touristique et pour des hébergements localisés en cœur de village et/ou de grandes capacités généralement plus générateurs de nuisances.

Evaluation

Une charte permet à une collectivité (commune, GAL, fédération...) de communiquer à sa population, à ses adhérents et aux visiteurs la philosophie et les valeurs de cette collectivité sur différents sujets, comme le vivre ensemble et l'environnement. Elle est assimilée à un code de bonnes conduites. C'est l'expression des valeurs supposées communes et partagées entre des acteurs. Elle reprend un ensemble de résolutions et de réflexions que les collectivités proposent à leurs population /adhérents /visiteurs afin qu'ils puissent analyser leur comportement et viser à l'améliorer.

Au niveau du tourisme, on trouve de nombreuses chartes d'accueil ou de qualité (office du tourisme, prestataire touristique, fédération d'hébergeurs) qui reprennent les valeurs et la qualité de services que ces organismes s'engagent à respecter envers les visiteurs et touristes. Elles sont aussi courantes pour promouvoir le vivre ensemble et le respect du cadre de vie et de l'environnement au niveau des campagnes (habitants /agriculteurs, agriculteurs/ promeneurs), de la forêt (promeneurs), ou des espaces naturels sensibles (les espaces littoraux inclus), y compris l'usage touristique de ces espaces. Elles explicitent alors souvent les comportements à bannir. Elles peuvent participer à apaiser les tensions existantes autour de l'usage de la ressource.

On retrouve aussi l'utilisation des chartes pour promouvoir le bon usage et l'occupation d'un logement permanent ou la cohabitation entre publics différents (dans le cadre d'un logement partagé, d'accueil de réfugiés ou d'étudiants par exemple). Elles sont moins nombreuses à promouvoir le bon usage et l'occupation d'un hébergement touristique. Elles ont alors le mérite d'attirer l'attention des occupants sur les conséquences de leurs comportements sur le voisinage (nuisances sonore, parking, gestions des déchets...).

Concertation

¹ Engagement qui ne crée pas de droit ou d'obligation juridique, qui crée des obligations morales qui ne peuvent être actionnées en justice.

Une charte de promotion du bon usage et de l'occupation d'un hébergement touristique peut être signée par une collectivité et l'occupant de l'hébergement touristique (flèche de droite de la figure 1), entre la collectivité et l'hébergeur (flèche de gauche) ou entre l'hébergeur et l'occupant de l'hébergement touristique (flèche en bas). Il est aussi possible d'envisager des systèmes de charte tripartite (flèche à l'intérieur du triangle), négociée entre la collectivité et les hébergeurs, à charge de l'un de ces deux acteurs - souvent les hébergeurs - de la répercuter vers les touristes/occupants.

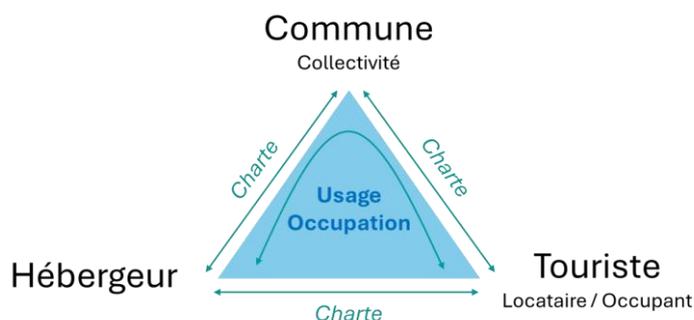


Figure 1 : Les signataires potentiels d'une charte de promotion du bon usage et de l'occupation d'un hébergement touristique

Afin de sensibiliser les acteurs (et notamment les occupants des hébergements touristiques) au respect de ces chartes, il peut être nécessaire de passer par une contractualisation. Ceci peut se faire, par exemple, via le contrat de location ou un règlement d'ordre intérieur qui contractualise la relation entre l'hébergeur et les touristes/occupants.

Ne pas confondre charte et règlement d'ordre intérieur

Un règlement d'ordre intérieur contractualise un ensemble de prescriptions relatives aux droits et devoirs applicables au sein d'un établissement déterminé, associé à un système de sanctions. Ces droits et obligations sont juridiques, en ce qu'ils peuvent être défendus devant les cours et tribunaux. Au contraire, la charte est appelée à s'appliquer en responsabilisant les utilisateurs, sans créer d'effets de droit, dans et/ou en dehors de plusieurs établissements différents.

L'intérêt de l'outil « Charte » est de jouer sur les ressorts de la communication et de la sensibilisation pour tenter de modifier le comportement des usagers d'un lieu commun (campagne, forêt, village, hébergement).

Dans l'idéal, elle doit être signée par les différentes parties prenantes (on parle alors d'adhésion) pour que l'engagement moral ait l'effet responsabilisant escompté. Dans la pratique, elle est rarement cosignée mais elle est parfois signée par les représentants de ces parties prenantes (fédérations d'hébergeurs dans le cas qui nous occupe), à charge de ceux-ci de sensibiliser leurs membres, leur public.

La charte est un outil informel qui prend la forme d'une déclaration politique si elle est signée par le Conseil communal. C'est un outil souple, qui peut facilement être révisé et actualisé. Elle n'est pas contraignante et repose donc sur la bonne volonté des parties prenantes, c'est sa principale limite. La mobilisation des parties prenantes au moment de son élaboration est essentielle afin de pouvoir y intégrer leurs attentes et leurs besoins. Cette charte doit leur sembler utile et légitime

afin qu'ils y adhèrent pleinement et contribuent à la faire vivre. La communication est importante (canaux, style (formel / responsabilisant / humoristique) ...) et doit être renouvelée régulièrement, spécialement à destination des touristes qui sont par définition de passage.

Une charte offre la possibilité d'identifier d'autres outils ayant des effets en droit comme un règlement d'ordre intérieur ou une ordonnance de police administrative générale.

Cas d'étude n°1 – Commune de Waimes – Charte pour un tourisme durable

La commune de Waimes propose deux chartes pour un tourisme durable : une première entre les hébergeurs et la commune, et une seconde entre les touristes et la commune, par l'intermédiaire de l'hébergeur (simple document A4 destiné aux locataires, à afficher dans l'hébergement et reprenant les coordonnées de la personne responsable).

L'outil a été mis en place en 2014 dans un contexte de pression des HNP marchands dans certains villages, rues de la commune. Une des particularités de Waimes est la part importante de propriétaires d'HNP marchands locaux/vivant sur place.

La volonté politique était d'encadrer l'usage des HNP pour éviter des perturbations et des troubles pour le voisinage, particulièrement « *pour des hébergements de grande capacité, dont le propriétaire n'habite pas sur place* ».

La charte pour les propriétaires reprend un bref exposé de la vision du tourisme durable de la commune de Waimes et des tensions qu'un tourisme non respectueux de l'environnement humain peut engendrer. Elle repose sur le principe que la présence du propriétaire ou de son représentant sur place ou à proximité de l'hébergement touristique (dans un rayon de 200 mètres) permet d'assurer la tranquillité. Elle délègue à celui-ci le soin « *d'informer, d'avertir les locataires et, s'il y a lieu, de les mettre en demeure d'adapter leur comportement en vue du respect de leur environnement tant physique qu'humain* ».

L'outil charte fait partie d'un dispositif plus global d'encadrement de l'HNP mis en place par la commune de Waimes. Cet outil est couplé avec d'autres dispositifs spécifiques² en ce qui concerne la création et l'exploitation d'établissement d'hébergement touristique (ligne de conduite communale non diffusée d'un taux d'occupation par village / par des lits d'hébergements touristiques inférieur à 50 % ; ordonnance de police administrative ; taxe de séjour modulée selon la reconnaissance par le CGT (dénomination protégée) ...).

Dans les faits, la charte est mobilisée lorsqu'un hébergement pose un problème. Le bourgmestre rappelle les hébergeurs problématiques à l'ordre en leur remémorant l'existence de la charte et de son contenu et notamment l'existence d'une ordonnance de police administrative générale qui prévoit elle des sanctions en cas de non-respect. Il s'agit donc plus d'un rapport de force entre le pouvoir politique en place et les hébergeurs locaux.

La charte renvoie vers l'ordonnance de police de Waimes pour justifier la présence du propriétaire ou de son représentant sur place ou à proximité de l'hébergement touristique (« *en adéquation avec son ordonnance de police administrative générale - demande aux propriétaires de tout hébergement touristique de désigner une personne responsable, habitant sur place ou à défaut dans un rayon de maximum 200 mètres* »). L'ordonnance de police administrative générale actuellement en application (approuvée en 2022) ne traite pas de la présence du propriétaire/de l'exploitant ou de son représentant sur place. Cette ordonnance de police reprend cependant l'obligation pour l'exploitant de dresser un ROI.

² Voir les fiches Ordonnance de police administrative générale ; Ligne de conduite ; Fiscalité communale pour plus d'informations générales sur la portée de ces outils.

La charte propose d'étendre l'obligation d'assurer la présence d'un responsable à proximité immédiate des hébergements de grande capacité (hébergements touristiques de terroir ou meublé de vacances pouvant accueillir plus de quinze personnes - Code wallon du Tourisme, article 1er D - 27°) à tous les hébergements touristiques. En effet, le Code wallon du Tourisme impose aux hébergements de grande capacité de satisfaire à l'un des deux critères suivants : « 1° être en dehors d'un noyau habité, à une distance garantissant la quiétude des riverains ; 2° l'exploitant de l'hébergement touristique ou la personne chargée de la gestion journalière de l'hébergement touristique assure la présence d'un responsable dûment mandaté en permanence sur place ou à être dans un rayon de 200 m. Attention que le décret du 08/02/2024 portant sur le remplacement du CWT mais dont la date d'entrée en vigueur sera postérieure à la rédaction de ce rapport (juillet 2025) ne reprend plus la notion d'hébergement de grande capacité.

Cas d'étude n°2 – Commune de Manhay – Charte de respect du voisinage

La commune de Manhay propose un modèle de charte de respect du voisinage à destination des hébergements touristiques. Celle-ci est disponible sur le site communal et est également traduite en allemand, néerlandais et anglais. Il s'agit d'une simple feuille A4 qui après un mot de bienvenue reprend les 10 points « à respecter pour garantir un environnement harmonieux pour tous, un cadre de vie agréable et respectueux entre voisins afin de contribuer à la tranquillité et à la convivialité ». Les 10 thématiques traitées sont : 1. Invitations et Fêtes. 2. Forêts, chemins et respect des ressources naturelles. 3. Nuisances Sonores. 4. Appareils Amplificateurs. 5. Gestion des Déchets. 6. Stationnement. 7. Capacité d'accueil. 8. Animaux de Compagnie. 9. Interdiction des Tir et Pétards. 10. Piscine et Jacuzzi. Elle se termine par mot de remerciement et le rappel qu'en signant cette charte ensemble, le propriétaire et le locataire s'engagent.

Même si les touristes signent la charte, il ne s'agit que d'un engagement moral. L'outil charte fait partie d'un dispositif plus global d'encadrement de l'HNP mis en place par la commune de Manhay. Cet outil est couplé avec un autre dispositif spécifique³ - le Règlement de police sur l'exploitation d'hébergements touristiques de Manhay qui traite notamment de leurs conditions de création, d'équipement et d'exploitation. Il n'est pas fait référence à la charte de respect du voisinage à destination des hébergements touristiques, existant à Manhay au sein de son Règlement de police et inversement. Le règlement de police prévoit une clause dans le contrat de location par lequel, les locataires, en signant le contrat de location devront s'engager à respecter la quiétude du voisinage.

Adaptabilité

En route vers les recommandations...

L'outil charte est pertinent et opportun pour encadrer l'HNP marchand aux niveaux des nuisances sonores y compris pour des hébergements touristiques existants. Il est proportionné et intéressant pour anticiper les nuisances dans des cas peu problématiques ou sensibles plutôt que pour régler une nuisance forte. Rappelons que les nuisances sonores sont peu objectivées. L'outil est directement mobilisable, aisé à mettre en place et facilement révisable/actualisable.

Il n'a pas pour vocation d'empêcher le développement d'HT sur le territoire communal. On ne doit pas vouloir lui faire jouer un rôle autre que le sien. A savoir :

Pour une charte Commune – hébergeur : un engagement moral de l'hébergeur d'informer et de sensibiliser ses locataires sur leur façon d'occuper l'hébergement en « personne prudente et raisonnable » et de faire respecter dans la mesure du possible les résolutions proposées par la commune pour se faire (y compris, le cas échéant, d'informer de l'existence d'une ordonnance générale de police administrative et des conséquences du non-respect de celle-ci). Elle peut aussi servir à rappeler la législation en vigueur.

³ Voir la fiche Ordonnance de police administrative générale pour plus d'informations générales sur la portée de cet outil.

Elle peut aussi servir à rappeler la législation en vigueur.

- Pour une charte Commune – touristes : l'annonce des valeurs d'un territoire, la sensibilisation de l'occupant à son voisinage immédiat et une invitation aux locataires de respecter les valeurs d'occupation en « personne prudente et raisonnable » déterminées par la commune en leur proposant d'analyser leur comportement et de le modifier le cas échéant.

Cependant cet outil n'est pas suffisant. Le mieux est d'anticiper le risque de nuisances et, pour se faire, le coupler à une réflexion sur la localisation des hébergements touristiques en fonction de leurs caractéristiques (notamment leur capacité). Le schéma de développement communal est sans doute l'outil le plus adéquat pour définir la stratégie communale sur ce point.

Il peut être utile de proposer un règlement d'ordre intérieure qui va au-delà d'un engagement moral d'une charte et a une portée juridique.

Pour des situations plus problématiques, l'ordonnance générale de police administrative est sans doute un outil plus approprié car elle permet des sanctions administratives (amendes, fermetures). Les critères de proximité du gestionnaire pourraient aussi être intégrés dans l'ordonnance générale de police et être articulés avec la charte ; surtout si le nouveau CWT annoncé n'y fait plus explicitement référence.

Bonnes pratiques :

- Co-construire la charte avec les parties prenantes (collectivité / hébergeurs/ riverains permet notamment d'y intégrer leurs attentes et leurs besoins.
- Assurer une large diffusion de la charte et a minima la mettre (en plusieurs langues) sur le site internet de la commune, de l'office du tourisme...afin que celle-ci soit facilement disponible pour les hébergeurs et soit compréhensible pour leurs clients quelques soient leur origine.
- Prévoir des moyens (humains / financiers) pour assurer la co-construction de la charte et sa diffusion.
- Intégrer éventuellement un exemple de règlement d'ordre intérieur au sein de la charte à reprendre dans les contrats de location permet d'aller plus loin qu'un simple engagement moral.
- Assurer un suivi politique pour sa mise en œuvre. La charte n'a pas d'existence si elle n'est pas rappelée à la connaissance des signataires et qu'il n'y a pas d'acteur pour rappeler les engagements pris.

Idées pour aider les communes à mettre en place ce type d'outil :

- Co-construire la charte dans le cadre d'une ODR.
- Mettre à disposition un modèle adaptable de charte (GAL/PN/MT/CGT...).
- ...

Ressources

- Charte, règlement sanctions, encadrement <https://www.climatscolaire.ch/> - Consulté le 25/07/2024
- Une charte et un règlement : pourquoi ? pour quoi ? pour qui ? CDG Morbihan
- Charte de la vie la à Campagne <https://www.etalie.be/documents/formulaires/charte-campagne.pdf> - Consulté le 24/09/2024
- Charte Apaisons la forêt - https://www.wallonie.be/sites/default/files/2021-04/charte_apaisons_la_foret_a4h_003.pdf Consulté le 24/09/2024

- Charte de qualité des Gîtes et Chambres d'hôtes de Wallonie <https://gitesdewallonie.be/fr/le-label-gites-de-wallonie/charte-de-qualite-des-gites-et-chambres-dhotes-de-wallonie> - Consulté le 24/09/2024
- Charte d'hospitalité d'Airbnb <https://fr.airbnb.be/help/article/1451#section-heading-5-0> - Consulté le 24/09/2024
- Charte pour un tourisme durable dans la commune de Waimes <https://www.waimes.be/wp-content/uploads/2017/06/LOGEMENT-Charte-pour-un-tourisme-durable-dans-la-commune-de-Waimes-FR.pdf> - Consulté le 24/09/2024
- Charte de respect du voisinage à destination des hébergements touristiques - Manhay <https://www.manhay.be/manhay/information/hebergements-touristiques-chartes-de-respect-du-vo> - Consulté le 07/01/2025

ENCADREMENT DE L'HNP VIA SCHEMA DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL

1/14

Accès au logement



Nuisances sonores



Finance communale



Services et commerces



Description

Cet outil, défini au sein du CoDT, détaille la vision qu'a une commune de son développement territorial. Il peut comprendre des mécanismes qui permettent d'encadrer l'HNP en fonction des caractéristiques de celle-ci et de ses objectifs. L'objectif général du Schéma de développement communal (SDC), dans le cadre de la recherche est d'assurer l'accès au logement. Il peut contribuer à la réduction des nuisances sonores et à assurer une offre en services-commerces. Il constitue le principal outil de mise en oeuvre de l'optimisation spatiale à l'échelle communale via la définition d'une stratégie territoriale d'optimisation spatiale.

Il s'agit d'un outil dépendant du CoDT (Art.D.II.10.) en vigueur dans sa version actuelle depuis le 1^{er} avril 2024 et dont l'application s'impose aux communes wallonnes qui ont choisi d'en réaliser un. Le levier d'action relève des outils d'aide à la décision. Son élaboration via l'analyse contextuelle contribue aussi à l'observation du territoire. Il concerne les HNP (selon les cas y compris les résidences secondaires⁴) à venir créés tant en nouvelle construction qu'en rénovation ou modification d'affectation. Le niveau de pouvoir de décision est la Wallonie. La mise en oeuvre, facultative, se fait au niveau des communes à l'échelle communale (structure territoriale communale). Un SDC peut couvrir une seule commune ou être pluricommunal (SDP). Un SDC peut être global ou thématique et viser l'optimisation spatiale tandis qu'un SDP peut être global ou thématique et viser l'optimisation spatiale, l'infrastructure verte ou la mobilité. Dans la majorité des cas, le SDC thématique optimisation spatiale sera suffisant pour encadrer le développement des hébergements touristiques. Le contenu d'un SDC thématique optimisation spatiale se retrouve intégralement dans un SDC global. Les mesures peuvent être déclinées au niveau infra-communal⁵ au sein de la carte de mise en oeuvre de la stratégie territoriale d'optimisation spatiale (CMO). Un SDC peut via les mesures décliner les HNP souhaités (typologie, tailles...) par aire définie sur la CMO - sous la forme d'un tableau notamment pour les zones sous tension-pression touristique - immobilière. Le SDC peut aussi identifier des outils (GCU, SOL, révisions du plan de secteur) et des dispositions contribuant à l'optimisation spatiale. Par ailleurs, le SDC est utile pour argumenter l'imposition de charges d'urbanisme au moment de la délivrance de permis.

Aide à la décision

⁴ Le CoDT permet dans certain cas (inscription au sein du GCU d'indication(s) sur un sujet particulier) de créer un nouveau fait générateur de permis non prévu par la Région comme la création de résidences secondaires. Cf. la fiche GCU pour plus de détails.

⁵ Zones géographiques du territoire communal d'application des objectifs et principes.

Evaluation

L'évaluation de la prise en compte de l'HNP au sein de l'outil SDC a été réalisée à partir de plusieurs sources d'informations : les réponses à l'enquête sur les permis pour la création d'hébergements touristiques et la lecture des SDC (ex-SSC) signalés dans ce cadre, la lecture de documents renseignés par la Direction de l'Aménagement Local (DAL) et des produits de recherches CPDT antérieures. L'analyse s'est aussi appuyée sur le contenu de CoDT et sur le Vademecum SDC Optimisation spatiale ainsi que sur quelques échanges avec des membres des administrations communales. L'analyse n'est pas exhaustive et s'est focalisée sur les parties les plus susceptibles d'être en lien avec l'HNP et le vocable hébergement touristique, terme le plus souvent repris dans les documents étudiés.

Analyse de quelques SDC

Commune	Année d'approbation	Type de document	Source
Beauraing	2013	SDC (Ex-SSC)	Enquête permis HT
Bertrix	2011	SDC (Ex-SSC)	Enquête permis HT
Libin	2016	SDC (Ex-SSC)	Enquête permis HT et GT
Martelange	2008	SDC (Ex-SSC)	Enquête permis HT
Gouvy	2017	SDC (Ex-SSC)	Enquête permis HT
Tintigny	2017	SDC (Ex-SSC)	Enquête permis HT
Malmédy	2024 (sept.)	Avant-Projet de SDC (non finalisé)	Renseigné par la DAL

1. Analyse contextuelle

La partie Analyse contextuelle a été analysée pour Malmédy et pour Beauraing (repris sous le titre : « Enjeux et synthèse des problématiques environnementales »).

Points d'attention / Bonne pratique

- L'analyse contextuelle doit comporter les éléments qui permettent de comprendre les objectifs et inversement (valable pour toutes les thématiques traitées par un SDC).
- Il est important de bien définir de quoi l'on parle au sein du glossaire (valable pour toutes les thématiques traitées par un SDC).
- L'évaluation des besoins en logement doit comprendre une prise en compte des résidences secondaires (HNP résidentiel) et des gîtes (HNP marchand) dans la situation actuelle mais aussi projetée.
- Des enjeux relatifs à l'HNP doivent le cas échéant être énoncés (comme : Quelle stratégie adopter face à la prolifération des demandes d'ouvertures d'hébergements touristiques ? Comment assurer la coexistence entre fonctions touristiques et résidentielles ?).

Beauraing (Ex SSC) - Enjeux et synthèse des problématiques environnementales

- L'**HNP résidentiel** est pointé comme un enjeu concernant l'équilibre fonctionnel en différents endroits du territoire. Un **enjeu d'intégration sociologique** est mis en évidence (manque d'ancrage, isolement des R2). Il n'y a pas de lien fait avec l'accès au logement ou les pressions en termes de disponibilités foncières.
- Le tourisme est évoqué à divers endroits (paysage, forêt, enjeux supra communaux) tantôt comme une **activité économique à développer** tantôt comme **secteur dont il faut réduire les nuisances et encadrer**. Le « maintien des activités économiques dans les villages » est pointé comme un « facteur d'animation et de convivialité ». « Ces activités doivent cependant être **compatible avec la fonction résidentielle et fonctionner selon une échelle de proximité**. Deux règles à suivre : « ne pas dénaturer le cadre de vie et ne pas altérer la quiétude ! ». Le maintien et la création d'activités touristiques entre autres participe à la concrétisation de cet enjeu. Le tourisme est aussi pointé comme possibilité de diversifications des activités agricoles et sylvicoles. A la suite dans la partie tourisme, les enjeux abordés visent essentiellement un soutien au développement touristique avec toutefois en dernière phrase : « **L'intégration des personnes en seconde résidence et le respect urbanistique et paysager des constructions sont des préoccupations à ne pas négliger.** »
- **Les gîtes (HNP marchand) ne sont pas mentionnés.**

Malmédy (Avant-projet SDC) - Analyse contextuelle

- L'HNP est évoqué dans l'**évaluation des besoins en logement avec une prise en compte des résidences secondaires et des gîtes** et est **justifiée par l'attractivité touristique importante de la commune**. Le document décrit la **difficulté rencontrée** pour établir des chiffres concernant le **dénombrement de l'HNP**. Il est estimé qu'il y a un peu moins de 10% du bâti résidentiel utilisé en HNP à Malmédy. En croisant la taxation spécifique des hébergements à caractère touristique (278 secondes résidences et 275 gîtes) soit 553 bâtiments avec la nature cadastrale réalisée par Statbel (nature "502 - Home de vacances collectives" et nature "503 - Habitation de vacances individuelles") soit 190 bâtiments à « usage touristique », ils en concluent que 363 logements sont utilisés comme résidences secondaires ou gîtes, mais comptabilisés comme logements selon Statbel. C'est ce chiffre qui est utilisé pour estimer les besoins de nouveaux logements. La prise en compte de l'HNP pour déterminer les besoins en logement est à souligner. Notons que la recherche a mis en évidence que les faiblesses du cadastre pour estimer l'HNP. En l'état d'avancement du document, le nombre de logements utilisés comme gîtes ou résidences secondaires est aussi considéré comme stable dans l'évaluation des besoins futures. Il n'est pas envisagé une évolution alors que dans les mesures de mises en œuvre de la stratégie territoriale une augmentation du nombre de lits touristiques de 10 à 20% selon la situation existante est possible.
- L'HNP est aussi **cartographié** dans la partie **tourisme**. De façon assez surprenantes les gîtes sont groupés avec les hôtels.
- Deux **enjeux** sont **associés à l'HNP** et sont intégrés à la thématique « Fonctions et équipements structurants » : Quelle stratégie adopter face à la prolifération des demandes d'ouvertures d'hébergements touristiques ? Comment assurer la coexistence entre fonctions touristiques et résidentielles ?

2. Objectifs

Pour les ex SSC, il s'agit de la partie Options. Certaines explications des objectifs s dans les anciens SSC, correspondent à des principes de mise en œuvre dans les SDC (CoDT 2024).

Points d'attention / Bonne pratique

- L'analyse contextuelle doit comporter les éléments qui permettent de comprendre les objectifs et inversement (valable pour toutes les thématiques traitées par un SDC).
- Indiquer les endroits au niveau de la commune concernés par les objectifs permet d'orienter l'encadrement de l'HNP (développement diffus, renforcement...) et d'utiliser les objectifs dans la motivation des permis. Cette position peut aussi être reprise au niveau de la stratégie territoriale (Carte de structure territoriale, principes et mesures de mise en œuvre). Elle peut aussi éventuellement être davantage explicitée dans des lignes de conduites communales ou d'autres documents (RP).
- Le type d'HNP concerné doit idéalement être mentionné au niveau des objectifs.

Commune	Objectifs	Commentaires
Beauraing	O. 11. Développer un tourisme vert intégré, basé sur un hébergement de type « gîte » et un réseau de promenades, visant aussi à la diversification agricole.	- Echelle concernée : la commune en général et les parties agricoles de celle-ci (diversification agricole) - Type d'HNP concerné : Les gîtes (HNP marchand) qui ne sont pas mentionnés dans les enjeux. Rien sur l'HNP résidentiel alors qu'il est développé dans la partie enjeux. - Objectif de développement - La partie enjeux explicite ce qu'il faut entendre par « intégré ».

Bertrix	O.3. Loisirs → O.3.1. Développer une offre touristique diversifiée et intégrée	<ul style="list-style-type: none"> - Le développement du tourisme est peu explicité et pour l'essentiel abordée sous l'angle des zones de loisirs. - Echelle concernée : actions à concentrer sur la liaison entre les trois pôles touristiques de la commune en profitant des couloirs naturels formés par trois vallées - Type d'HNP concerné : hébergements sans plus de précision - Objectif de développement et de reconversion d'infrastructures et d'activités existantes - L'intégration s'entend par rapport aux caractéristiques du territoire sans en compromettre la qualité.
Gouvy	O.2. Développer des activités économiques et des services afin d'assurer la mixité de fonctions sur l'ensemble du territoire → O.2.4. Accentuer le potentiel « touristique » de la commune	<ul style="list-style-type: none"> - Le développement du tourisme est peu explicité et pour l'essentiel abordé sous l'angle de la valorisation des ressources naturelles et paysagères - Echelle concernée : / - Type d'HNP concerné : les hébergements touristique marchands (maisons d'hôte, gîtes, etc.) - Objectif de développement de l'offre et de l'information
Libin	O.2. Renforcer la mixité des fonctions → O.3. Renforcer l'attractivité touristique en misant sur des infrastructures de qualité	<ul style="list-style-type: none"> - Echelle concernée : modulée en fonction du type de développement souhaité <ul style="list-style-type: none"> o Développement touristique « diffus à l'échelle communale et associé à ces aménités paysagères o Renforcement autour des attractions touristique à Transinnes et Redu. Redu étant repris comme pôle d'appui touristique. o Poursuite du développement des hébergements (gîtes, chambres d'hôtes...) dans le respect du contexte local / des spécificités villageoises et pour les gites de grandes capacités en dehors de noyaux villageois - Type d'HNP concerné : les hébergements touristique marchands (gîtes...) y compris les chambres d'hôtes
Tintigny	O.2. Veiller à favoriser une mixité des fonctions en adéquation avec le territoire. → O.2.3. Promouvoir un tourisme intégré	<ul style="list-style-type: none"> - Echelle concernée : la commune en général mais en respectant le contexte local / les spécificités villageoises / les contraintes environnementales - Type d'HNP concerné : les hébergements touristique marchands (gîtes...) y compris les campings et les chambres d'hôtes - Objectif de poursuite du développement (diversification et qualité)
Malmédy (avant-projet SDC)	O.9. Assurer l'accès au logement et générationnelle sur tout le territoire O. 13. Préserver l'attractivité touristique du territoire tout en limitant les impacts qui lui sont associés	<ul style="list-style-type: none"> - Principes de mis en œuvre relative aux HT pour l'O.9 et L'O13

3. Stratégie territoriale (structure territoriale, principes et mesures de mise en œuvre)

Dans les ex-SSC, les intitulés de cette partie varient fortement mais elle vise globalement à énoncer des indications/prescriptions permettant la concrétisation des objectifs pour l'ensemble du territoire communale ou certaines de ces zones.

Points d'attention / Bonne pratique

- Indiquer les endroits au niveau de la commune concernés par les objectifs permet d'orienter l'encadrement de l'HNP (développement diffus, renforcement...) et d'utiliser les objectifs dans la motivation des permis. Cette position peut aussi être reprise au niveau de la stratégie territoriale (Carte de structure territoriale, principes et mesures de mise en œuvre). Elle peut aussi éventuellement être davantage explicitée dans des lignes de conduites communales ou d'autres documents (RP).
- Ne pas se limiter aux précautions d'usages sur la non-compromission de la fonction principale de la zone au plan de secteur et concernant l'intégration urbanistique ou paysagère mais expliciter celles-ci selon les caractéristiques et objectifs poursuivis selon les zones de la commune peut être intéressant.
- La stratégie territoriale (Carte de structure territoriale, principes et mesures de mise en œuvre) doit permettre de mettre en œuvre les objectifs (valable pour toutes les thématiques traitées par un SDC).

Commune	Stratégie territoriale
Beauraing	<p>La stratégie territoriale de Beauraing distingue certaines localités et zones. Elle reprecise pour celles-ci. des objectifs. S'agit-il de réels objectifs que l'on ne peut pas compromettre ou plutôt des principes de mise en œuvre au sens du CoDT actuel, on peut se poser la question. Pour les entités autres que Beauraing-centre et les plus grands villages, il est mentionné dans le point « Une diversité d'activité compatibles à promouvoir » : « Les villages accueillent également : [...] des activités et logements touristiques. Le développement touristique est basé prioritairement sur la promenade en forêts et milieux ouverts. Les infrastructures sont limitées et intégrées de préférence au bâti existant. L'hébergement touristique de type gîte, table d'hôte est à encourager. Il s'agit souvent de bonnes occasions pour valoriser un patrimoine, de développer une structure intégrée dans le village, de créer de l'emploi local, une animation. ».</p> <p>Dans la zone noyau villageois (les centres de villages), la zone est destinée à « la résidence et aux espaces verts ainsi que l'agriculture [...], ainsi qu'aux fonctions qui confirment le caractère central [...] équipements touristiques de taille limitée [...] ». toutefois la densité est exprimée en logement. « L'objectif » pour les quartiers d'habitat, les quartiers d'habitat de faible densité et à très faible densité en paysage ouvert comprend l'encouragement « d'une certaine diversité d'activité » dans les quartiers. » « On encouragera donc le développement d'activités compatibles avec l'habitat » dont les gîtes. Dans les zones « parc résidentiel » : les gîtes sont autorisés. Dans les espaces de loisirs, le SDC mentionne que les « objectifs communaux » visent le « développement d'une activité touristique disséminée, inscrite dans le contexte existant, en lien notamment avec les villages. » On est dans une logique de limitation du développement en zone de loisir. La création de gîtes n'est pas limitée à la rénovation du bâti.</p>
Bertrix	<p>Simultanément à la précision au niveau des objectifs concernant les entités dans lesquelles on souhaite voir se développer le tourisme, il est explicité pour les zones en zone d'habitat au plan de secteur (zone de centre villageois, zone résidentielle, zone résidentielle de faible densité) : les "équipements touristiques peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage".</p>

Commune	Stratégie territoriale	
Bertrix	Les précisions concernant les différentes zones utilisent le terme « résidence ». Ce qui peut recouvrir la résidence principale et secondaire.	
Gouvy	<p>Dans les objectifs de mixité des fonctions la volonté de « Accentuer le potentiel « touristique » est énoncée, il est précisé au niveau des options territoriales pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zone d'habitat à densité forte : "encourager la diversité des fonctions à vocation locale ». • Zone d'habitat à densité moyenne : "Afin de réduire le caractère dortoir de ces zones, il faut y encourager une certaine mixité des fonctions en acceptant : [...] les équipements touristiques. [...] Il conviendra cependant que toutes ces activités soient compatibles avec la fonction résidentielle, puissent être insérées dans le tissu résidentiel et soient compatibles avec le voisinage immédiat. • Zone d'habitat à densité faible : Permettre la présence d'équipements touristiques ou récréatifs pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage. 	
Libin	<p>Dans les objectifs de mixité des fonctions la volonté de « Renforcer l'attractivité touristique en misant sur des infrastructures de qualité » est énoncée, il est précisé au niveau des options territoriales du plan d'affectation pour les zones de centre villageois, résidentielle à densité moyenne, résidentielle à densité faible : « Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie et les équipements touristiques peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage. »</p> <p>Les précisions concernant les différentes zones utilisent le terme « résidence ». Ce qui peut recouvrir la résidence principale et secondaire.</p>	
Tintigny	<p>Dans les objectifs de mixité des fonctions la volonté de « Promouvoir un tourisme intégré » est énoncée, il est précisé au niveau des options territoriales du plan d'affectation pour les zones de centre villageois, résidentielle à densité moyenne, résidentielle à densité faible : « Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie et les équipements touristiques peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage. »</p> <p>Les précisions concernant les différentes zones utilisent le terme « résidence ». Ce qui peut recouvrir la résidence principale et secondaire.</p>	
Malmédy (avant- projet SDC)	La carte de stratégie territoriale n'apporte pas vraiment d'information concernant l'HNP. Seul l'hébergement touristique polarisant (villages de vacances et campings) en espace excentré est repris.	
	<i>PMO</i>	<i>Mesures et cartes</i>
	PMO 13.1 – En répartissant les hébergements touristiques de manière à ne pas rendre les villages monofonctionnels uniquement dédiés aux tourisms	Tableau reprenant des recommandations quant au nombre maximal de nouveaux lits touristiques à intégrer au sein du territoire en fonction des villages (issus des limites définies par le service population). Il n'y a pas de carte associée à cette délimitation. Ce tableau reprend : Entités / habitants / lits touristiques / part de lits touristiques sur habitants existants en % / part de lits touristiques sur habitants recommandés d'ici 2050 en % / nombre de nouveaux lits touristiques possibles d'ici 2050.

Commune	Stratégie territoriale	
Malmédy (avant-projet SDC)	<i>PMO</i>	<i>Mesures et cartes</i>
		Une augmentation entre 10 et 20% (moins pour la centralité urbaine de Pole) est proposée.
	PMO 9.7 – En déconseillant la reconversion de logements en hébergements touristiques dans les centralités villageoises mettant à mal l'accès au logement pour tous	Mesures guidant l'urbanisation des zones urbanisables à destination résidentielles - Prescription concernant le programme admissible pour chaque aire définie au sein de la carte de programmation relative à la mise en œuvre de la structure territoriale. En l'état d'avancement du document, il n'y a rien concernant les hébergements touristiques.

Que retenir de l'analyse de ces ex-SSC ?

A l'exception de l'avant-projet de SDC de Malmédy, l'ensemble des documents analysés sont des anciens schémas de structure communaux établis sur base du CWATUPE. Leur **contenu est fort différent de ce qui est attendu d'un SDC établi sur base du CoDT en vigueur en 2024** et n'intègre ainsi par exemple pas le concept d'optimisation spatiale. Si beaucoup des communes analysées ont une vieille tradition de développement touristique et d'HNP, la recherche a mis en évidence que l'HNP s'est fortement développé ces dernières années notamment avec l'apparition des plates-formes de location en ligne. Pour toutes ces raisons, la prise en compte du tourisme et de l'HNP dans ces ex-SSC est donc souvent faible. Toutefois certains contiennent dans leurs options (ex SSC) des mesures permettant de motiver la délivrance de permis d'urbanisme pour de l'HNP.

Communément seul l'HNP marchand est mentionné généralement sous le terme d'hébergement touristique. Celui-ci englobe souvent aussi bien les gîtes que les chambres d'hôtes. Avec le CoDT en vigueur, seuls les gîte sont couverts par un permis. L'HNP résidentiel (résidences secondaires) n'est pas repris, à l'exception de Beauraing mais uniquement dans ces enjeux.

Outre les **précautions d'usages sur la non-compromission de la fonction principale de la zone au plan de secteur**, les **objectifs poursuivis ne concernent en général pas l'accès ou la compétition sur le logement mais plutôt des volontés de développement** touristiques y compris en termes d'hébergements touristiques avec d'éventuelles **précautions concernant l'intégration urbanistique ou paysagère**.

Le **développement** de l'HNP est aussi **invoqué à des fins de mixité fonctionnelle** ou pour éviter les « villages dortoirs », ce qui au regard des autres résultats de la recherche peut poser des questions concernant l'opportunité d'inclure des fonctions tels que les gîtes dans les mesures de mixité fonctionnelle. La **quiétude** est aussi parfois mentionnée pour nuancer les volontés de développement touristique.

Certains ex-SSC tels que celui de Libin ou de Bertrix, précisent des **localités dans lesquelles le développement touristique est plus opportun** ce qui peut par la suite **aider à motiver la délivrance de permis** et semble, selon les dire d'acteurs communaux, être effectivement utilisés en ce sens.

HNP et optimisation spatiale au sens de la réforme du CoDT/ du SDT

Une des questions qui se posent est la manière d'intégrer l'HNP et en particulier les résidences secondaires dans la mise en œuvre de l'optimisation spatiale visée dans le code et dans l'évaluation des trajectoires. Il apparaît que le SDT n'a que peu d'impact sur l'HNP en matière d'étalement urbain mais par contre les mesures en lien avec l'artificialisation des sols sont d'application. Toutefois, le SDC peut aider les communes à articuler la réduction de l'étalement urbain et l'encadrement de l'HNP

Le développement de l'HNP est-il soumis aux trajectoires et indications de densité et/ou de part en pleine terre du SDT ?

Remarquons en préambule que le champ d'application du SDT aux projets privés est limité aux demandes de permis portant sur un commerce d'une surface commerciale nette de plus de 400 mètres carrés et aux demandes de permis portant sur une urbanisation de plus de deux hectares destinée soit au logement, au commerce ou au bureau, soit un projet mixte combinant deux ou ces trois destinations. Ceci, à défaut de SDC ou SDPC adopté postérieurement à l'entrée en vigueur du SDT (1er août 2024).

A défaut de SDC ou SDP adopté avant le 1er août 2030, le SDT s'appliquera également directement aux demandes de permis portant sur une urbanisation de plus de 50 ares destinée soit au logement, au commerce ou au bureau, soit un projet mixte combinant deux ou ces trois destinations (décret du 13 décembre 2023, dispositions transitoires).

La question se pose de savoir si la création d'un HNP peut être qualifié de « logement » au sens du CoDT car un projet destiné au logement serait soumis, s'il est d'une certaine ampleur, aux trajectoires et mesures de gestion et de programmation du SDT.

Le CoDT définit le logement via son article D.IV.4, alinéa 2 : « Par créer un nouveau logement dans une construction existante au sens du 6°, il faut entendre créer, avec ou sans actes et travaux, un nouvel ensemble composé d'une ou de plusieurs pièces, répondant au minimum aux fonctions de base de l'habitat à savoir cuisine, salle de bain ou salle d'eau, WC, chambre, occupé à titre de résidence habituelle ou de kot et réservé en tout ou en partie à l'usage privatif et exclusif d'une ou de plusieurs personnes qui vivent ensemble, qu'elles soient unies ou non par un lien familial ».

Il faut, selon V. Defer, déduire de cette définition que l'HNP marchand ne peut être qualifié de logement au sens du CoDT, et ainsi du SDT. En effet, l'hôtellerie ne répond pas aux « fonctions de base de l'habitat » décrites et si certains gîtes ou Airbnbs peuvent y prétendre, ils ne sont pas destinés à l'« usage privatif et exclusif d'une ou de plusieurs personnes qui vivent ensemble » mais au contraire à un usage non privatif et non exclusif.

Au contraire, les résidences secondaires pourraient rentrer dans ces critères définitionnels, à condition d'être qualifiées comme « résidence habituelle » (la résidence habituelle d'une personne physique est définie, au sens du Code de droit international privé, comme le lieu où cette personne « s'est établie à titre principal, même en l'absence de tout enregistrement et indépendamment

d'une autorisation de séjourner ou de s'établir ; pour déterminer ce lieu, il est tenu compte, en particulier, de circonstances de nature personnelle ou professionnelle qui révèlent des liens durables avec ce lieu ou la volonté de nouer de tels liens »⁶.

Selon l'analyse de V. Defer, malgré une domiciliation dans une autre résidence, l'urbanisation d'un terrain de plus de 2 hectares (ou 50 ares sans SDC en 2030) visant la création d'une ou plusieurs résidences secondaires s'intégrant, le cas échéant, dans un projet mixte avec du commerce et/ou des bureaux, pourrait entrer dans le champ d'application des trajectoires 75/25 et des indications du SDT relatives aux mesures guidant l'urbanisation, à condition qu'il soit démontré une volonté, dans le chef des futurs occupants, de créer des liens durables avec ce lieu. Dans le cas contraire, les résidences secondaires ne peuvent être qualifiées de logement et ainsi sortent dudit champ d'application. Cette analyse semble cohérente avec l'intention du législateur de la réforme du CoDT et du SDT dès lors qu'un projet d'urbanisation d'une telle ampleur serait susceptible, par lui-même, de déstabiliser un écosystème centralisé de services et d'équipements à la population et d'encourager l'usage de la voiture.

Le développement de l'HNP peut-il être soumis à des trajectoires et des indications de densité et/ou de part en pleine terre, via un SDC ?

Si le développement de l'HNP ne fait pas partie du contenu obligatoire d'un SDC en tant que tel, ni ne rentre dans le champ d'application directe du SDT (sauf exception des RS « habituelles »), ce type de projet peut néanmoins avoir un impact tel sur le territoire d'une commune qu'il menacerait le développement territorial durable et attractif dont cette commune est garante (CoDT, D.I.1).

Afin d'encadrer le développement de l'HNP, une commune pourrait ainsi décider de mettre en place une stratégie spécifique de localisation de l'HNP, en lien ou non avec ses centralités, applicable à partir d'un certain seuil (50 ares) ou non, et de contraindre les nouvelles constructions par des mesures de densité et/ou luttant contre l'imperméabilisation des terres, le cas échéant inspirées du SDT⁷.

Le cas échéant, le SDC définira les notions pertinentes pour la compréhension de cette stratégie (par exemple une résidence secondaire).

Sources : V. Defer, 2024.

Intérêts du SDC pour encadrer l'HNP

La portée du SDC dépasse largement le cadre de l'HNP. Un SDC n'est pas réalisé uniquement pour encadrer l'HNP mais pour organiser durablement le territoire d'une commune tout en anticipant ses besoins socio-éco-environnementaux et ainsi opérationnaliser les principes de réduction de l'artificialisation des terres, de l'étalement urbain et de l'imperméabilisation des sols. Son objectif opérationnel est d'aider à l'encadrement des permis.

A conditions d'intégrer l'HNP en son sein, le SDC peut contribuer aussi bien à développer, encadrer, limiter et décourager le développement de l'HNP selon les contextes de pressions touristiques et

⁶ Voir les différentes définitions de résidences secondaires dans la partie « En route vers les recommandations »

⁷ Voir les différentes définitions de résidences secondaires dans la partie « En route vers les recommandations »

immobilières, les besoins et opportunités identifiés et les objectifs posés par la commune. Des mesures visant de manière plus explicite l'HNP semblent particulièrement utiles pour les fortes pressions touristiques et immobilières.

Un SDC est spécialement utile pour prendre en compte l'accès au logement d'autant plus que le besoin en logement est souvent avancé pour argumenter des besoins en foncier et des nouvelles artificialisations. Vu le type de bâti qu'il occupe, la création d'HNP peut entraîner la transformation de logements vers d'autres usages voir engendrer l'artificialisation de terrains qui auraient pu être utilisés à des fins de logement. Le SDC peut contribuer à encadrer ces développements en précisant les lieux et modalités dans lesquels ces développements contribuent ou non à l'optimisation spatiale et à la réponse aux besoins socio-économiques de la commune. La densification du bâti existant (y compris la division du logement) et la gestion des usages de ce bâti dont en HNP marchand et HNP résidentiel est un volet qui peut être intégré au sein d'un SDC et ainsi faciliter l'accès au logement.

Le SDC est sans doute l'outil le plus adéquat pour définir la stratégie communale sur la localisation des HNP en fonction de leurs caractéristiques non seulement pour ce qui concerne l'accès au logement mais aussi dans un objectif de réduction des nuisances (sonores). Il permet d'anticiper le risque de nuisances en localisant les HNP en fonction de leurs caractéristiques et de leurs environnements.

Notons que les modalités d'intensifications et de recyclage du bâti à des fins de logements (divisions verticales, horizontales, Bimby, requalifications...), même s'il s'agit certainement d'alternatives au développement de l'HNP et que cela doit faire partie de la boîte à outils des communes, n'ont pas été étudiées car dépassant le cadre de la recherche.

Toutefois, le SDC présente des limites pour l'encadrement de l'HNP. La temporalité de l'outil peut être questionnée. Intégrer des mesures trop précises pour min 18 ans, peut sembler risqué au regard de la vitesse de l'évolution du secteur de l'HNP. D'autant qu'il s'agit d'un outil relativement conséquent à mettre en œuvre. Il est sans doute sage de réserver l'usage des SDC pour l'encadrement de l'HNP à la définition d'objectifs et de principes de mise en œuvre localisés et de venir y adosser une ligne de conduite précisant des seuils comme le nombre d'unité d'habitation pouvant être utilisé pour l'HNP.

L'outil n'agit pas sur l'HNP existant et ne s'applique qu'aux actes soumis à autorisation donc à l'HNP marchand. La prise en compte de l'HNP résidentiel est possible via création d'un nouveau fait générateur s'appliquant à la transformation du bâti résidentiel en résidence secondaire, actuellement via le GCU et une décision communale. Si une commune est particulièrement touchée par l'HNP résidentiel, elle devra d'abord envisager d'adopter un GCU avant de pouvoir utiliser son SDC (ou une réalisation concomitante) pour encadrer les secondes résidences.

L'analyse contextuelle peut comprendre des points nécessaires à cet encadrement notamment lors de l'identification des enjeux territoriaux et des perspectives et besoins. Il est utile de positionner la commune par rapport aux principaux pôles et attractions touristique à une échelle supra-communale. Il est aussi essentiel de disposer d'information sur l'utilisation qui est faite du bâti résidentiel au sein de la commune ou directement à son contact pour anticiper les processus d'expansion géographique si des mesures de restriction au développement de l'HNP sont envisagées.

Trois points sont à retenir pour la prise en compte de l'HNP : l'élaboration d'une vision globale permettant d'organiser le territoire, et plus particulièrement l'espace bâti en anticipant les besoins socio-économiques et environnementaux de la commune ; la réflexion sur les outils complémentaires à développer (particulièrement dans notre cas les GCU), et l'encadrement des autorisations d'urbanisme.

Charges d'urbanisme et SDC

L'article R.IV.54-2 du CoDT précise que la nature des charges d'urbanisme ne doit pas nécessairement être en lien avec le projet mais que « les actes et travaux imposés au titre de charges d'urbanisme doivent soit se situer dans ou à proximité du projet, soit être justifiés au regard de la stratégie territoriale définie à l'échelle communale ou pluricommunale, au sens des articles D.II.10 et D.II.6. » Autrement dit, disposer d'un SDC abordant les enjeux relatifs à l'HNP, permet de justifier une charge imposée pour un projet d'HNP et peut permettre à la commune de disposer d'un plus grand choix d'actes et travaux puisque tout le territoire communal est potentiellement concerné.

Toutefois, la relation entre SDC et applications des charges d'urbanisme n'est pas explicitée dans le CoDT. Le contenu du SDC relatif aux charges n'y est pas détaillé et ce n'est pas la vocation de l'outil de préciser des charges ou des actes et travaux potentiels.

Pour préciser les charges d'urbanisme pouvant éventuellement accompagner un projet de création d'HNP, une démarche en trois temps est proposée.

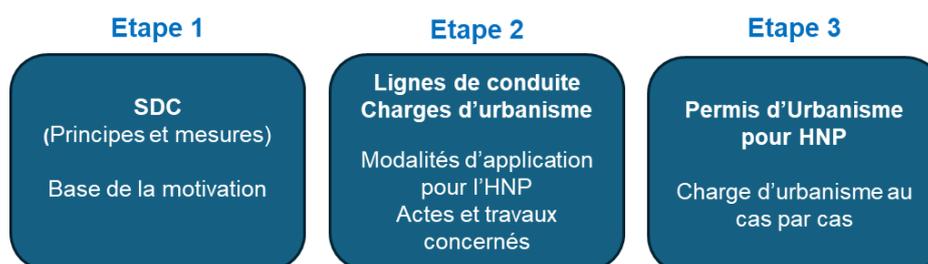


Figure 2. Processus pour accompagner la définition de charges d'urbanisme pour des projets d'HNP

- Etape 1 - Le SDC définit un projet pour le territoire ainsi que des objectifs, des principes de mise en œuvre et des mesures incluant parmi d'autres sujet l'HNP. Certaines principes et mesures peuvent être réalisées via des charges d'urbanisme. Le SDC peut servir de base à la motivation des charges qu'elles y soient ou non citées.
- Etape 2 - Une ligne de conduite communale, mise en relation avec les enjeux du SDC et adoptée par le conseil, précise les actes et travaux imposés en priorités (CoDT R.IV.54/5-1) et des précisions éventuelles quant à l'application du mécanisme des charges d'urbanisme (Voir la fiche Adopter une ligne de conduite sur les charges d'urbanisme dans le cadre des permis sur les hébergements touristiques pour plus d'informations).
- Etape 3 - L'application au cas par cas du mécanisme des charges d'urbanisme tout en s'appuyant sur le SDC et la ligne de conduite élaborée.

Adaptabilité

En route vers les recommandations...

Pour beaucoup de communes rurales wallonnes, le tourisme et l'HNP ne sont pas une thématique accessoire dans un SDC, avec des enjeux d'accès au logement, de développement économique, d'impact sur les ressources naturelles, de mobilité... L'HNP fait partie intégrante de leur structure bâtie.

L'avantage du SDC, par rapport aux autres outils, est d'englober la structure du territoire dans son ensemble. Ce qui permet d'envisager les zones où développer/décourager l'HNP avec une vision globale, en cohérence avec d'autres fonctions (tourisme, services, commerces, habitats...) et en adéquation avec le contexte bâti et non bâti local.

Le SDC permet ainsi d'appréhender la possibilité d'accueillir de l'HNP au sein du bâti qui serait moins adéquat pour de la résidence principale. Il est aussi tout à fait adéquat pour envisager des opportunités de redéveloppement de la résidence principale au sein des espaces bâtis et les modes à privilégier (division, Bimby, programme de réhabilitation) pour limiter la déprise et le remplacement progressif de la résidence principale par de l'HNP (voir partie **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

Il s'agit donc de l'outil idéal pour orienter l'HNP vers des zones de déprise, en mettant un frein dans les autres zones et en encourageant explicitement l'installation de l'HNP dans ces localités. Ces mesures pourraient être accompagnées d'une orientation de la politique de développement touristique dans ces espaces.

Il est bon de rappeler que ce qui vaut pour toutes les thématiques traitées dans un SDC, vaut aussi pour le tourisme et l'HNP, et particulièrement

- L'analyse contextuelle doit comporter les éléments qui permettent de comprendre les objectifs et inversement.
- Il est important de bien définir de quoi l'on parle au sein d'un glossaire, particulièrement pour ce qui concerne l'HNP et les hébergements touristiques en général car tous ne nécessitent pas un permis pour pouvoir être mis en oeuvre et tous n'ont pas le même impact sur l'accès au logement.
- La stratégie territoriale (carte de structure territoriale, principes et mesures de mise en oeuvre) doit permettre de mettre en oeuvre les objectifs.

De façon générale, nous renvoyons le lecteur vers le Vade-mecum Schémas de développement communaux thématiques optimisation spatiale pour ce qui concerne l'optimisation spatiale et la structure bâtie.

Pour les communes concernées, il est indispensable d'intégrer le développement touristique dans la réflexion sur la structure territoriale communale en se posant des questions comme : Quel est l'état du tourisme au sein de mon territoire ? Comment est-il positionné par rapport aux autres territoires ? Quelles retombées positives et négatives entraînent il ? Comment le tourisme a-t-il évolué au cours des dernières années ? Dans quelles conditions les évolutions constatées du secteur touristique peuvent continuer ? Quelles sont les évolutions souhaitables ? Comment les faciliter / Susciter / Encadrer ? ...

Il ne faut pas cantonner le tourisme à l'activité économique. Les infrastructures touristiques et les hébergements en particulier jouent un rôle important en termes d'optimisation spatiale. Plus spécifiquement pour l'HNP, il s'agit aussi d'usage du bâti et de concurrence entre les différents usages. Dans les communes sous tension immobilière et/ou touristiques, la résidence principale devient une fonction faible. L'accès au logement peut y être réduit.

Des points d'attention concernant l'HNP sont à considérer :

- Dans l'analyse contextuelle,
 - Il s'agit de prendre en compte dans l'analyse de la dimension habitat et logement (Cf. le point 3.4.4 Dimension habitat-logement de la fiche n°2 Que doit contenir l'analyse contextuelle d'un SDC thématique « optimisation spatiale » ? du Vademecum précédemment cité) et de l'évaluation des besoins en logement les résidences secondaires (HNP résidentiel) et les locations de tourisme (HNP marchand) dans la situation actuelle mais aussi projetée.
 - Des enjeux relatifs à l'HNP doivent le cas échéant être énoncés comme : Quel est le niveau de pression exercé par l'HNP sur le bâti résidentiel. Pour les différents villages, quel est le développement touristique attendu ? Quelle stratégie adopter face à la prolifération des demandes d'ouvertures d'hébergements touristiques ? Comment assurer la coexistence entre fonctions touristiques et résidentielles ? Quels types d'hébergements touristiques promouvoir et où ? ...
- Au niveau des objectifs, le type d'HNP concerné doit idéalement être mentionné.
- Indiquer les endroits au niveau de la commune concernés par les objectifs permet d'orienter l'encadrement de l'HNP (développement diffus, renforcement, ralentissement arrêté...) et d'utiliser les objectifs dans la motivation des permis. Cette position peut aussi être reprise au niveau de la carte de structure territoriale, des principes et des mesures de mise en œuvre. Elle peut aussi éventuellement être davantage explicitée dans des lignes de conduites communales ou d'autres documents (RCP).
 - S'interroger, en cas de volonté de freiner ou de limiter le développement de l'HNP, sur la capacité à faire évoluer le bâti et les logements existants vers des capacités à payer plus réduites, afin de faciliter la réappropriation de ce bâti ou sa réhabilitation à des fins de résidences principales.
- Ne pas se limiter aux précautions d'usages sur la non-compromission de la fonction principale de la zone au plan de secteur et concernant l'intégration urbanistique ou paysagère mais expliciter celles-ci selon les caractéristiques et objectifs poursuivis selon les zones de la commune peut être intéressant sans aller trop dans le détail car le SDC est un outil qui est souvent d'application pour deux décennies.

Cette prise en compte du tourisme doit inclure toutes les zones du plan de secteur. Pour ce qui concerne la zone de loisirs, nous renvoyons le lecteur vers la note de recherche n° 84 de la CPDT consacrée à des « Analyses territoriales et touristiques de la zone de loisirs au plan de secteur ».

Bonnes pratiques :

- Intégrer dans l'analyse contextuelle la réalisation d'un Cadastre d'usage de l'habitat existant.
- Les différentes situations proposées dans ce guide peuvent aider les communes à orienter ce vers quoi elles veulent aller en matière d'HNP.
- Intégrer au sein des mesures guidant l'urbanisation du SDC des mesures littérales comme encourager, décourager, développer, inciter, préserver, faciliter, limiter... la présence de l'HNP (et selon le cas préciser le type résidentiel ou marchand) au sein des différentes aires de la carte de mise en œuvre de la stratégie territoriale. Ne pas hésiter à caractériser ces aires en fonction de leur fonction touristique ou résidentielle.
- Expliciter quantitativement plutôt au sein d'une ligne de conduite communale ou d'un règlement de police communal à partir de quand une zone est compromise (Cf. la Fiche Seuil/quota/plafond HNP marchand par unité géographique). Ceci a pour avantage de permettre un traitement plus objectif des permis (qu'une simple formulation littérale) et une plus grande adaptabilité au cours du temps pour coller au mieux à la réalité d'un secteur qui évolue vite.

Ressources

Vade-mecum Schémas de développement communaux thématiques optimisation spatiale, <https://territoire.wallonie.be/storage/territoire/documents/content/publication/sdc-vade-mecum.pdf> - Consulté le 30/01/2025

Schéma de développement du territoire adopté par le Gouvernement wallon le 23 avril 2024 et entré en vigueur le 1er août 2024, <https://territoire.wallonie.be/storage/territoire/documents/content/publication/sdt-web-pages.pdf> - Consulté le 30/01/2025

SDC de Beauraing, approuvé en 2013 (Ex-SSC), réalisé par le BE agréé Pluris

SDC de Bertrix, approuvé en 2011 (Ex-SSC), réalisé par le BE agréé Impact

SDC de Gouvy approuvé en 2017 (Ex-SSC), réalisé par le BE agréé Agora

SDC de Libin, approuvé en 2016 (Ex-SSC), réalisé par le BE agréé Impact

SDC de Martelange, approuvé en 2008 (Ex-SSC), réalisé par le BE agréé Poly'Art

SDC de Tintigny, approuvé en 2017 (Ex-SSC), réalisé par le BE agréé Impact

Avant-Projet de SDC de Malmedy (non finalisé) – version de 2024 (sept.), réalisé par le BE agréé Pluris-GesPlan

ADOPTER UNE LIGNE DE CONDUITE SUR LES CHARGES D'URBANISME DANS LE CADRE DES PERMIS SUR LES HEBERGEMENTS TOURISTIQUES 1/12

Description

Accès au logement



Nuisances sonores



Finance communale



Services et commerces



La charge d'urbanisme est une obligation imposée à l'occasion de la délivrance d'un permis d'urbanisme par l'autorité compétente au demandeur de permis, de réaliser des actes et travaux en vue de compenser l'impact résiduel de son projet pour la collectivité, en ce compris sur les services écosystémiques et sur l'environnement. Pour plus d'efficacité mais aussi de cohérence et d'égalité de traitement, l'application des charges d'urbanisme gagne à être accompagnée d'une ligne de conduite visant préciser ses modalités d'application et à les rendre publiques.

La mesure, telle que décrite ci-dessous, a pour objectif général d'assurer l'accès au logement et de réduire l'impact sur les ressources (finances communales). Il s'agit d'un outil dépendant du CoDT (articles D.IV.53 et suivants). Il s'agit d'une faculté laissée à toutes les communes wallonnes d'imposer des charges d'urbanisme lors de la délivrance d'un permis. Le levier d'action relève de l'aide à la décision et de l'autorisation. Il concerne les actes soumis à permis donc la création d'HNP marchands mais aussi les nouvelles constructions et les rénovations d'HNP en général. Le niveau de pouvoir concerné est essentiellement la commune, même si le Fonctionnaire Délégué peut appliquer des charges d'urbanisme, et la mesure fait davantage sens dans les communes ou localités sous tension/pression de l'HNP.

Aide à la décision

Evaluation

Le principe de la charge d'urbanisme appliqué à l'HNP

Un permis peut être délivré avec ou sans charges d'urbanisme et ou avec ou sans conditions (CoDT D.IV.53). Les charges et les conditions d'urbanisme sont des « obligations de faire » imposées au demandeur de permis d'urbanisme. Elles peuvent constituer soit en la réalisation d'actes et travaux visés à l'article D.IV.54/2, soit, « moyennant due motivation de l'intérêt général de procéder de la sorte », en le versement d'une somme d'argent destinée à la réalisation d'actes et travaux (D.IV.54/3). Si le demandeur met en œuvre son permis, il est tenu de les réaliser sous peine d'être en infraction.

Les conditions sont nécessaires soit à l'intégration du projet à l'environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet, c'est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation. Des conditions peuvent être imposées dans le cadre d'un permis d'urbanisme concernant l'HNP. Des conditions différentes pour l'HNP que pour la création de logements (éléments tels que la création de local poubelle, local vélos, le stationnement...) peuvent être appliquées. Les conditions d'urbanisme sont décrites dans l'outil permis pour hébergement touristique (p. 74).

ADOPTER UNE LIGNE DE CONDUITE SUR LES CHARGES D'URBANISME DANS LE CADRE DES PERMIS SUR LES HEBERGEMENTS TOURISTIQUES	2/12
--	------

Indépendamment des conditions imposées, l'autorité compétente peut subordonner la délivrance du permis à des charges d'urbanismes. Celles-ci visent la compensation d'un impact résiduel d'un projet d'urbanisme sur la collectivité, en ce compris sur les services écosystémiques et sur l'environnement. La commune peut imposer des charges d'urbanisme sur la création d'HNP soit par construction soit par transformation, à condition de justifier d'un impact et de respecter le principe de proportionnalité.

Il y a donc lieu d'identifier les impacts et de limiter la charge imposée à l'impact constaté, ce qui pose notamment l'enjeu de la clarification de la politique et des intentions communales pour pouvoir argumenter du projet vis-à-vis de celles-ci, tout en veillant à l'égalité de traitement des permis. Le SDC permet à la commune de clarifier ses intentions et sa politique et renforce ainsi l'application des charges d'urbanisme dans la commune.

L'**impact à compenser** est le bilan des impacts positifs et négatifs pour la collectivité, en ce compris sur les services écosystémiques et sur l'environnement. L'évaluation de l'impact doit donc tenir compte des impacts positifs du projet pour la collectivité (CoDT D.IV.54/1). L'ampleur de cet impact et son caractère bénéfique ou non pour la commune dépendra notamment du contexte et des intentions communales. Il y a donc lieu d'analyser, au moins pour partie, les impacts du projet au regard des intentions formulées par la commune : on pourrait par exemple soutenir que si la commune formule une volonté de développement de l'HNP en vue de maximiser son développement touristique, les bénéfices que génère l'HNP pour « l'intérêt général » devraient être intégrés dans l'estimation de l'impact. Les impacts pour une telle commune d'un projet de transformation de logements en HNP seront évalués différemment que pour une commune qui vise à encadrer le développement de l'HNP en vue de préserver l'accès au logement de ses habitants. Autrement dit, des informations sur le manque d'accès au logement et l'impact de l'HNP permettent d'argumenter en faveur d'un impact négatif.

L'évaluation de l'impact du projet répond à une logique agrégée, de synthèse. Il n'est donc pas nécessaire que la charge compense des impacts de même nature que le projet. Par exemple, si le projet a des impacts en termes de logements, les actes et travaux prévus dans la charge peuvent viser un impact environnemental positif. Inversement, si l'impact négatif du projet est environnemental la charge peut viser la création de logements.

Pour être considérée comme proportionnelle, la charge ne doit pas dépasser l'estimation de l'impact résiduel du projet. Elle ne peut non plus avoir une importance déraisonnable par rapport à l'objet du permis.

Un des enjeux de l'application des charges d'urbanisme à l'HNP, vu la taille souvent réduite des projets, est d'imposer des charges suffisamment restreintes pour respecter le principe de **proportionnalité**. Vu la charge administrative (éventuel cautionnement, contrôle de la mise en oeuvre...) associée à la charge d'urbanisme, l'utilité de la mise en oeuvre de la charge d'urbanisme peut être compromise. Cependant, concernant les HNP marchands de plus grande capacité, la charge pourrait être plus importante car ces projets présentent généralement des rendements importants et des impacts non négligeables.

ADOPTER UNE LIGNE DE CONDUITE SUR LES CHARGES D'URBANISME DANS LE CADRE DES PERMIS
SUR LES HEBERGEMENTS TOURISTIQUES 3/12

Pour les projets de logement, une méthode de calcul a été élaborée pour déterminer une fourchette par commune dans laquelle la charge d'urbanisme est considérée proportionnelle par commune. La commune peut toutefois s'écarter du montant théorique sur base d'une motivation adéquate.

« L'examen du respect du principe de proportionnalité peut être fait en comparant le coût réel des charges et des cessions à titre gratuit imposées à un coût jugé raisonnable estimé sur base d'un montant théorique en euros fixé par l'autorité compétente. La charge et la cession à titre gratuit sont considérées comme proportionnées lorsque leurs coûts cumulés ne dépassent pas le montant théorique servant de point de comparaison. » (Art. R.IV.54-3. §1er).

Un montant théorique peut être défini concernant l'HNP. En effet, il est mentionné dans le CoDT que pour les charges d'urbanisme applicables à d'autres projets, *« le montant théorique est fixé en fonction de la localisation et de la superficie du projet, mesurée en surface utile, surface plancher ou autre, du nombre de personnes accueillies, capacité d'accueil ou autre, du trafic généré ou tout autre élément pertinent dont l'incidence est financièrement évaluable. » (Art. R.IV.54-3. §3.)*

Par conséquent, pour l'HNP marchand et potentiellement pour les secondes résidences, si l'on accepte que les résidences secondaires ne sont pas du logement, et étant donné qu'elles ont des retombées fortement différentes de la résidence principale, un autre montant devrait être appliqué, en tenant compte :

- de l'accès au logement. Dans le calcul théorique proposé, la question de l'impact du projet sur l'accès au logement au sein de la commune ne se pose pas puisqu'il s'agit de projets de logement. Dans le cas de l'HNP, l'activité autorisée entre en concurrence avec la résidence principale.
- des besoins en équipements générés par l'HNP, ils sont potentiellement très différents de ceux générés par la création de logements (moins de crèches et d'écoles mais notamment un risque de vieillissement accru).
- d'un nouvel équilibre financier du projet. Le montant théorique de la charge est corrigé en fonction du marché immobilier communal, plus particulièrement le prix de vente sur le marché non destiné à la résidence principale. Toutefois, comme l'ont montré les entretiens, les biens de types HNP dans les communes les plus sous pressions sont commercialisés dans des marchés distincts à ceux dédiés à la résidence principale et les prix de vente de tels biens peuvent être significativement supérieurs. Par conséquent, l'application de charges d'urbanisme à de tels projets risque moins de compromettre l'équilibre économique de ceux-ci par rapport à des projets destinés à la résidence principale.

ADOPTER UNE LIGNE DE CONDUITE SUR LES CHARGES D'URBANISME DANS LE CADRE DES PERMIS SUR LES HEBERGEMENTS TOURISTIQUES	4/12
--	------

La nature des actes et travaux pouvant être imposés en charges d'urbanisme est assez large. Sont cités dans le CoDT : la réalisation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts publics, en ce compris des espaces naturels ouverts au public ; la réalisation ou la rénovation de logements d'utilité publique tels que définis par le Code wallon de l'habitation durable, ou de constructions ou d'équipements publics ou communautaires en ce compris les conduites, canalisations et câbles divers enfouis ; toutes mesures favorables à l'environnement, notamment la désartificialisation d'espaces artificialisés ; la cession à la commune ou à la Région de logements d'utilité publique ou de leur jouissance pour une durée de 15 ans ; de voiries, d'espaces publics, en ce compris des espaces naturels ouverts au public, de constructions ou d'équipements publics ou communautaires, ou de biens pouvant accueillir de tels constructions ou équipements.

Toutefois, le Gouvernement a précisé l'ordre de priorité des charges d'urbanisme qui s'applique par défaut (**Art. R.IV.54/5-1**) « la nature des charges imposées permet par priorité :

1° de faciliter les modes de déplacement actifs et les transports en commun ;

2° de construire ou rénover des équipements collectifs, d'agrément ou de convivialité ;

3° d'améliorer la performance énergétique de l'urbanisation. »

Le Conseil communal peut cependant modifier cet ordre de priorité ou en ajouter d'autres sur la base des besoins de la collectivité, par simple décision.

La charge d'urbanisme peut être imposée au sein du projet ou à l'extérieur de celui-ci. Dans ce cas, la charge ne doit pas nécessairement être en relation directe avec le projet mais, à moins que la charge participe à la stratégie communale identifiée dans un SDC, un critère de proximité doit être appliqué.

L'utilisation des charges d'urbanisme n'a pas émergé comme une pratique courante dans l'enquête auprès des communes concernant les permis d'urbanisme pour la création d'hébergements touristiques. Seule la création d'une plaine de jeux accessible au public imposée dans le cadre de la création d'un hébergement touristique de grande capacité a été mentionné⁸. Deux explications peuvent être avancées :

- La taille des projets, réduite, qui limite l'application des charges ;
- Les communes les plus habituées à appliquer les charges d'urbanisme sont globalement les communes urbaines et semi-urbaines dans lesquelles des projets d'une certaine taille sont mis en oeuvre.

⁸ sans qu'il ne soit précisé dans l'enquête si elle était motivée comme une charge d'urbanisme dans le permis

En France des mécanismes de compensations sur le changement d'usage des logements

En France, il existe un mécanisme conçu pour gérer les concurrences sur le logement disponible par des activités autres (pas uniquement le tourisme). Globalement, dans certains espaces, l'utilisation d'un logement pour un usage autre (hormis certaines exceptions) implique la création ou la libération d'un logement par ailleurs au sein d'un même espace (commune, arrondissement). L'objectif est d'éviter de perdre des surfaces allouées à l'habitation. Ce mécanisme qui s'appliquait historiquement pour les plus grandes villes est désormais aussi appliqué dans des espaces ruraux soumis à des pressions sur l'accès au logement tel que le Pays basque. Dans ces territoires sous pression, il est possible d'appliquer des mesures de compensation à la création d'hébergements touristiques.

Le texte ci-dessous s'appuie sur la législation Parisienne (APUR, 2011), d'autres municipalités préfectorales ou agglomérations appliquent des mesures de compensations similaires avec des variations notamment sur les exemptions.

Deux manières de caractériser l'usage du bâti : la notion d'usage et de destination.

L'usage décrit ce pour quoi un local est utilisé. Selon la réglementation deux catégories d'usage existent ; les logements (c'est-à-dire les locaux à usage d'habitation) et tous les autres locaux. Utiliser un bien pour une fonction autre que la résidence principale constitue un changement d'usage sauf pour les résidences principales mises en location moins de 120 jours⁹. Dans certaines communes, un changement d'usage doit faire l'objet d'une autorisation qui peut être accordée à titre personnel au propriétaire. Elle est donc provisoire, elle disparaît au moment de la cession du bien (voir Article L. 631.7 et suivants du Code de la Construction et de l'Habitation). Ce mécanisme permet un suivi du nombre de logements effectivement disponibles au sein d'un territoire pour la résidence principale.

La destination détermine ce pour quoi un bien immobilier a été conçu ou transformé et dépend du code de l'Urbanisme (R. 123-9). Neuf destinations existent : habitation, hébergement hôtelier, bureau, commerce, artisanat, industrie, entrepôt et cinaspic (équivalent des équipements collectifs). Les PLU précisent ces destinations. Le changement de destination relève de l'autorisation d'urbanisme et est indéfinie dans le temps.

Le mécanisme de compensation sur le changement d'usage

Concrètement le principe de compensation oblige le demandeur à compenser les surfaces dont l'usage est modifié par d'autres surfaces équivalentes soit lui-même (biens dont il a la propriété) soit en achetant des titres de compensation portant sur des biens appartenant à d'autres opérateurs qui eux le transforment en logement.

Le changement d'usage avec compensation permet de rendre pérenne (et donc transmissible) le changement d'usage car il assure la conservation de surfaces allouées à l'habitation sur le long terme.

Un principe de compensation renforcée est d'application dans certains secteurs. Dans ce cas, la compensation doit doubler les surfaces transformées en logement sauf si elles sont allouées au logement social.

Les hébergements touristiques, au sens de la législation française, ne correspondent pas à la définition de logement ni aux possibilités d'être exonéré de compensation.

⁹ <https://www.entreprises.gouv.fr/espace-entreprises/s-informer-sur-la-reglementation/les-meubles-de-tourisme>

ADOPTER UNE LIGNE DE CONDUITE SUR LES CHARGES D'URBANISME DANS LE CADRE DES PERMIS
SUR LES HEBERGEMENTS TOURISTIQUES 6/12

Intérêt de la mesure

La mesure couple la création d'HNP à la disponibilité en logement. S'il n'y pas de surfaces disponibles pour maintenir la superficie en logement il n'est pas possible de créer d'HNP. Dans les localités où l'HNP a dépassé un certain seuil (à définir) il pourrait être fait application de l'obligation de doubler la compensation.

La mesure parisienne s'applique dans un contexte où il y peu/pas de disponibilité foncière pour créer de nouvelles surfaces de logement. Cela éclaire donc sur une mesure applicable en lien avec la fin de l'artificialisation. De manière transitoire, la compensation pourrait s'appliquer à la construction de nouveaux logements dans des centralités en compensation de la création d'un HNP.

Des réglementations applicables dans d'autres communes ou départements prévoient des modulations différentes de la mesure : zonages plus fins des zones faisant l'objet ou non de compensation ; surface minimum de transformation à partir de laquelle une compensation doit être réalisée ; types d'activités consistant en un changement d'usage ; exonération pour les rez-de-chaussée...

Avantage

Un des points forts de la mesure est qu'il fait reposer la compensation de l'impact sur les acteurs qui le génère, sans mettre un arrêt de principe au développement de l'HNP.

A l'échelle du territoire concerné, il concrétise des priorités sur l'usage qui peut être fait du bâti résidentiel en priorité affecté à la résidence principale. Les critères appliqués pour déterminer si l'on est dans un cas de changement d'usage peuvent être envisagés de manière à renforcer les usages compatibles avec la résidence principale : chambre d'hôtes, échange de maison le temps des vacances, activités libérales...

Sur base d'un suivi statistique de l'usage du logement la mesure peut être modulée selon les territoires dans lesquels elle est d'application :

- Simple suivi de l'usage pour identifier l'émergence de pressions dans des zones moins tendues.
- Compensation dans les territoires identifiés comme tendus, avec des exonérations ou des compensations accentuées.

La mesure de compensation a un impact simultané sur la création d'HNP et sur la disponibilité en logements. Elle rend plus onéreuse la création d'HNP et donc limite l'intérêt de l'investissement et assure le maintien voire la création de logements.

POINT D'ÉTAPE**LA COMPENSATION,****ÇA MARCHE!**

La compensation oblige un propriétaire qui veut transformer un logement d'habitation en meublé de tourisme à produire dans la même commune un nouveau logement de surface équivalente, à partir de locaux non destinés à l'habitation (des bureaux, par exemple).

«À peine 2 autorisations définitives (avec compensation) ont été accordées.»

ARRÊT DE L'HÉMORRAGIE

Grâce à cette mesure, transformer un nouveau logement en Airbnb permanent est devenu quasiment impossible depuis le 1^{er} mars 2023 dans les 24 communes de la zone tendue du Pays Basque. Les propriétaires l'ont bien compris: alors qu'environ 12 000 demandes d'autorisation de changement d'usage⁽¹⁾ avaient été déposées entre 2020 et 2022 et plus de 9 600 autorisations accordées, seules 741 demandes ont été déposées entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 2023, et à peine 2 autorisations définitives (avec compensation) ont été accordées, ainsi que 77 autorisations pour un meublé de tourisme attaché à la résidence principale du propriétaire et 322 autorisations pour de la location mixte, c'est-à-dire l'autorisation de louer en meublé de

tourisme l'été à condition de prouver qu'on loue à un étudiant pendant l'année, ce qui fait 322 logements remis en location à des étudiants.

SANCTIONNER LES FRAUDEURS

Il faut aussi faire cesser les locations de meublés de tourisme illégales: ce sont environ 2 000 logements à récupérer immédiatement pour la location à l'année, selon les estimations d'Alda. À la CAPB et à Biarritz, des agents assermentés font désormais des contrôles sur le terrain et la ville de Biarritz a assigné pour la première fois un fraudeur en justice. Celui-ci risque jusqu'à 100 000 € d'amende à verser à la commune, pour deux meublés de tourisme frauduleux. Alda s'en réjouit et appelle la CAPB et les communes à multiplier les poursuites contre les fraudeurs! ■

(1) autorisation de transformer un logement en meublé de tourisme.



Figure 3 : Capture d'écran du journal "Alda - Le journal des quartiers" n°12 dans le Pays-Basque

Limite

Le principe de compensation tels que mis en œuvre en France répond à une logique de marché de droit d'usage. Il ne s'intéresse donc pas à la localisation du bien ou à d'autres caractéristiques hormis la localisation dans le même arrondissement et la surface compensée. Envisager son application dans le contexte rural pose des questions telles que : comment intégrer une bonne localisation du logement pour sa mise en œuvre ? Comment intégrer l'existence d'espaces en déprise au sein de communes pourtant sous pression de l'HNP ?

ADOPTER UNE LIGNE DE CONDUITE SUR LES CHARGES D'URBANISME DANS LE CADRE DES PERMIS
SUR LES HEBERGEMENTS TOURISTIQUES 8/12

La mesure n'intègre pas la lutte contre l'artificialisation des sols. Pour une unité de type logement transformée, il est nécessaire d'en utiliser une autre à des fins de résidence principale, quitte à la créer. Y a-t-il lieu d'intégrer des critères d'optimisation spatiale ? Et si oui comment ? Des mesures d'exonération de la compensation pourraient être envisagées dans le cas de réhabilitation du bâti. Le risque serait cependant de créer un incitant à l'inoccupation afin de pouvoir créer un HNP à moindre frais. Il faudrait donc limiter ces exonérations à des cas précis notamment aux biens qui n'ont pas servi de logement auparavant.

Applicabilité

Il n'y a pas de régulation différenciée de l'usage et de la destination d'un bien en Wallonie. Pour que la mesure fonctionne, l'usage du bâti de type logement à d'autres fins doit faire l'objet d'une régulation visant à suivre et à préserver un stock destiné à l'usage en résidence principale. Toutefois, la mesure pourrait porter sur la destination du bien. Cela permettrait de couvrir les actes soumis à permis dont la mise en location mais pas, dans l'état de la législation, les cas de création de résidences secondaires.

L'application de la mesure nécessite une connaissance fine, à l'échelle de l'unité du logement des usages qui en sont fait. Un travail de recensement et de suivi de ces statistiques est nécessaire. Il y a aussi un besoin de suivi, de contrôle et de sanction pour assurer que la modification d'usage a bien fait l'objet d'une autorisation et est bien compensée. Dans le cas français, des pénalités importantes existent (25 000 euros en cas de non-respect et 80 000 en cas de tentative de dissimulation) et ces sanctions sont cumulables avec les infractions à d'autres polices.

Enfin, il est nécessaire de définir des seuils à partir desquels la commune est considérée comme tendue. En France, la notion de « zone tendue » s'appuie sur une liste de communes définies par le gouvernement sur base du code général des impôts. Elle est utilisée dans d'autres mesures de la politique de l'accès au logement (taxation, encadrement des loyers, permis de location...).

Critères utilisés par le Gouvernement français pour arrêter la liste des communes en zone tendue :

« 1° Dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social ;

2° Dans les communes ne respectant pas les conditions prévues au 1° du présent I où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou la proportion élevée de logements affectés à l'habitation autres que ceux affectés à l'habitation principale par rapport au nombre total de logements. »

En Wallonie, cette définition de zone tendue n'existe pas.

Intérêt des charges d'urbanisme pour encadrer l'HNP

L'application des charges d'urbanismes présentent un intérêt pour compenser les impacts de l'HNP dans les communes considérées sous pression. Tout d'abord, la nature des charges imposées est adaptable en fonction des besoins identifiés au sein de la commune.

Ensuite, son usage pour les projets immobiliers classiques montre qu'il s'agit d'un outil plus facile d'utilisation dans les zones pour lesquelles il y a une demande de développement. Plus la pression est forte plus la capacité à appliquer des charges est d'importance.

De même, plus les marges des porteurs de projet sont importantes, plus la capacité à appliquer des charges est importante. Le fait que l'HNP est un secteur rentable facilite l'application de charges d'urbanisme.

L'application de charges d'urbanisme sur l'HNP peut aider à compenser la difficulté pour les communes à appliquer des charges d'urbanisme sur des projets de logements. En effet, les communes sous pressions de l'HNP ont souvent un prix de vente des logements plus faible que des communes sous pression immobilière résidentielle. Ces communes ont donc une faible capacité d'application des charges d'urbanisme sur la création de logements associés à des prix de sortie limités.

Toutefois, l'application des charges aux projets de type HNP pose de nombreuses difficultés. Premièrement, suite aux relativement faibles prix de sortie dans la production de logements et à des projets de taille réduite, les communes sous pression de l'HNP n'ont pas l'habitude d'appliquer des charges d'urbanisme de manière systématique. Les démarches de suivis des charges d'urbanisme font qu'elles sont globalement peu adaptées aux petits projets, ce qui présente une difficulté pour leur application à l'habitat non permanent. Même si la possibilité d'imposition de charges en numéraire offre des réponses de ce point de vue.

Ensuite, comme précisé ci-dessus, l'application du montant théorique à des projets d'HNP (même si la typologie est similaire) doit se faire sur base d'un montant différent à celui calculé pour la production de logements car les impacts et la rentabilité des projets sont différentes des logements. Par conséquent, qu'elle applique le montant théorique au non, la commune devra soigner sa motivation de la charge d'urbanisme.

Enfin, précisons que si les charges d'urbanisme présentent un intérêt manifeste pour limiter l'impact de l'HNP, la possibilité de les appliquer de manière spécifique à l'HNP ne se limite à ce stade qu'à la création d'HNP marchand sauf dans les cas de construction et rénovation. En effet, en absence de permis d'urbanisme pour la création de résidence secondaire, il semble difficile de motiver d'une charge d'urbanisme différente de celle de la création d'un logement dans le cas de la création d'une résidence secondaire.

Adaptabilité

Les possibilités d'application des charges d'urbanisme à l'HNP.

La taille globalement réduite des projets d'HNP pose donc un défi important pour les communes qui souhaitent appliquer les charges d'urbanisme aux projets d'HNP. Comment appliquer une charge d'urbanisme utile à la commune et qui respecte les principes de proportionnalités ? L'équilibre à trouver n'est pas aisé et dépendra au moins des trois facteurs suivants :

- Les objectifs de la commune
- La nature de la charge imposée
- Le numéraire

En termes **d'objectif**, si la commune veut limiter l'impact sur l'accès au logement suite à la création d'HNP, la question de la charge maximale imposable se pose rapidement. « Est-ce qu'exiger la cession d'un logement pour la création d'un HNP est inférieur ou supérieur à l'impact résiduel du projet ? ». Cela dépendra des cas, notamment de la capacité en nombre de lits, de l'installation de plusieurs HNP, du contexte dans lequel s'insère le projet...et des objectifs que s'est fixé la commune. Il y a donc lieu au préalable de porter une attention particulière à la formulation des objectifs communaux en matière d'aménagement du territoire et du tourisme.

En effet, il faut intégrer l'ensemble des impacts positifs et négatifs. Ainsi si l'HNP réhabilite un ancien immeuble dégradé (ancienne ferme inutilisée) ou s'installe dans une localité en déprise il y aura lieu d'en tenir compte dans l'évaluation des impacts comme un impact positif.

Bien que la charge puisse être en lien avec les impacts constatés du projet, ce n'est pas une obligation. La commune pourrait élargir les objectifs des charges d'urbanisme en imposant **d'autres actes et travaux** en vue de libérer des fonds pour développer par ailleurs des mesures de création de logements. Ci-dessous quelques exemples de charges potentiellement applicables à des projets très réduits, même si la charge pourrait s'appliquer pour de la création de logements :

Aménagement d'un espace de jeux pour enfant à proximité

- Cession d'une portion de terrain en vue de l'aménagement d'un petit espace public par la commune
- Plantations d'arbres (autre les plantations nécessaires à l'intégration urbanistique)
- Mise à disposition d'un espace barbecue accessible au public
- Ouverture ou entretien d'un sentier contribuant au maillage mode doux
- Création ou installation d'un espace de parking vélo accessible au public
- ...

Il est précisé à l'article D.IV.54/3 que la charge d'urbanisme imposée peut être une somme d'argent en vue de réaliser des actes et travaux. Cette imposition en **numéraire** de la charge d'urbanisme, plutôt que des actes et travaux à réaliser par le demandeur, doit se faire « moyennant due motivation de l'intérêt général de procéder de la sorte ». Vu la taille réduite de nombreux projets de création d'HNP, cette imposition en numéraire peut s'avérer utile pour les communes concernées par ce type de projet. En effet, il est possible de regrouper les montants versés dans le cadre de

ADOPTER UNE LIGNE DE CONDUITE SUR LES CHARGES D'URBANISME DANS LE CADRE DES PERMIS
SUR LES HEBERGEMENTS TOURISTIQUES 11/12

plusieurs permis en vue de contribuer à la réalisation d'un projet. Il y a toutefois de nombreuses conditions à l'application de ce mécanisme d'application des charges d'urbanisme en numéraire :

- Les actes et travaux financés sur la base de la charge d'urbanisme doivent être précisés dans le permis ;
- La commune dispose de dix ans pour réaliser les travaux prévus dans le cadre de la charge d'urbanisme sinon le montant de la charge devra être remboursé.

Par conséquent, l'imposition de charges en numéraire ne dispense pas la commune de disposer d'une bonne vision des projets que la charge pourra servir à financer et dans les cas où plusieurs charges seraient regroupées pour la réalisation d'un seul projet, il est nécessaire d'avoir une bonne vision sur les projets à venir ou de disposer d'un budget sur fond propre pour compléter la réalisation des travaux. De plus, ce mécanisme expose la commune à la non-réalisation de la charge pour de multiples raisons, éventuellement indépendantes de sa volonté (inflation, découverte de contraintes techniques ...).

Mettre en place une ligne de conduite sur les charges d'urbanisme intégrant l'HNP

L'application des charges d'urbanisme gagne à être encadrée à l'échelle communale par une ligne de conduite en partie à usage interne et en partie à destination des demandeurs. La mise en place d'une ligne de conduite permet :

- D'assurer une meilleure égalité de traitement ;
- De mieux motiver les charges d'urbanisme (impacts considérés, méthode de calcul...)
- Pour le porteur de projet, de mieux anticiper dans son projet la possibilité d'une charge d'urbanisme ;
- De coordonner les services communaux pour l'application des charges d'urbanisme.

La partie publique de la ligne de conduite devrait reprendre :

- La volonté communale d'appliquer des charges d'urbanisme ;
- Le type de projet soumis ou exempté de charges d'urbanisme ;
- Les impacts considérés ;
- Le montant théorique prévu ;
- Les mesures de cautionnement prévues ;
- Les priorités que la commune souhaite appliquer en termes de nature de charges d'urbanisme si le conseil souhaite s'écarter des priorités fixées par le Gouvernement wallon (**Art. R.IV.54/5-1**)

Ces informations gagnent à être communiquées aux porteurs de projet afin qu'ils puissent les intégrer dans leur calcul au plus tôt. Une plaquette ou une page web à destination des maîtres d'ouvrage expliquant le principe des charges d'urbanisme et leur application au sein de la commune est utile.

- <https://www.wavre.be/charges-urbanisme>
- <https://www.namur.be/fr/ma-ville/administration/services-communaux/service-technique-du-developpement-territorial/publications/urbanisme-fiches-pedagogiques/note-d-orientation-charges-d-urbanisme>

ADOPTER UNE LIGNE DE CONDUITE SUR LES CHARGES D'URBANISME DANS LE CADRE DES PERMIS SUR LES HEBERGEMENTS TOURISTIQUES	12/12
--	-------

En interne, la ligne de conduite pourrait comprendre :

- une liste de projets d'envergures diverses au sein de la commune avec une estimation du coût de réalisation ;
- décrire le rôle des différents services en vue de permettre l'application des charges d'urbanisme (cautionnement, suivi du permis, contrôle de la mise en œuvre des charges et respect des cahiers des charge).

Bonnes pratiques :

- Elaborer un SDC et une ligne de conduite sur les charges d'urbanisme
- Intégrer la situation de la localité dans l'application des charges d'urbanisme (p. ex : charges allégées en zone de déprise)
- Appliquer différemment la charge d'urbanisme selon qu'il s'agisse d'une nouvelle construction, d'un changement de destination ou d'une réhabilitation

Idées pour aider les communes à mettre en place ce type d'outil :

- Fournir aux communes des balises concernant l'application de montants théoriques spécifiques à l'HNP
-

Ressources

Concernant les charges d'urbanisme :

Loïc Géronnez, 2024. Charges d'urbanisme Paramétrages des charges d'urbanisme et étude de Sensibilité. IDEA, 35p.

Christophe Thiebaut, 2024. Les charges d'urbanisme. Support de présentation réalisée pour l'UVCW le 26 juin 2024 : « Nouveau CoDT – Présentation la partie réglementaire ».

Valentine Defer, 2021. Le droit des conditions et des charges d'urbanisme dans le CoDT, présentation réalisée dans le cadre de la formation de la CPDT à destination des CATUs, 41p.

Concernant les droits d'usage et la compensation :

APUR, 2011. Les locations meublées de courte durée à Paris. Etat des lieux et propositions, 98p.

Ministère chargé du logement, 2022. Guide pratique de la réglementation des meublés de tourisme à destination des communes, 28p.

ALDA, 7 mars 2022. La compensation qu'est-ce que c'est ? <https://www.alda.eus/la-compensation-quest-ce-que-cest/>, consulté le 03/12/2024.

ENCADREMENT DE L'HNP VIA GUIDE COMMUNAL D'URBANISME

1/7

Accès au logement



Nuisances sonores



Finance communale



Services et commerces



Description

Cet outil défini par le CoDT permet d'encadrer, au travers des demandes de permis, la façon de construire ou d'aménager les espaces tant publics que privés. Cela concerne donc la « forme » des hébergements touristiques. Son objectif général au niveau de la recherche est de réduire les nuisances sonores. Il s'agit d'un outil du CoDT (Art. D.III.5. - D.III.2 §1er) en vigueur depuis 2017.

La réalisation d'un GCU reste une faculté laissée aux communes qui en font le choix. Le levier d'action relève des outils d'aide à la décision. Il concerne les HNP (résidences secondaires comprises) créés tant en nouvelle construction qu'en rénovation. La mise en œuvre se fait au niveau des communes à l'échelle locale par aires¹⁰ différenciées. Un GCU peut comprendre des parties distinctes dont l'objet diffère, pouvant couvrir l'ensemble ou une partie du territoire communal et qui sont, le cas échéant, adoptées à des époques différentes.

Aide à la décision

Evaluation

Que dit le CoDT	
Art. D.III.5. Le guide communal peut comprendre tout ou partie des indications visées à l'article D.III.2, § 1er Art. D.III.2. § 1er. Le guide régional d'urbanisme peut comprendre des indications sur :	
1° la conservation, la volumétrie et les couleurs, les principes généraux d'implantation des constructions et installations au-dessus et en-dessous du sol ;	8° l'aménagement de locaux et des espaces destinés au stationnement des véhicules ;
2° la conservation, le gabarit et l'aspect des voiries et des espaces publics ;	9° les conduites, câbles et canalisations non enterrés ;
3° les plantations ;	10° le mobilier urbain ;
4° les modifications du relief du sol ;	11° les enseignes, les dispositifs de publicité et d'affichage ;
5° l'aménagement des abords des constructions ;	12° les antennes ;
6° les clôtures ;	13° les mesures de lutte contre l'imperméabilisation du sol.
7° les dépôts ;	

Le GCU permet d'**encadrer au travers des demandes de permis les aspects urbanistiques** : il dit comment construire et traite de la forme. Il n'encadre pas les aspects d'affectation et pas directement la localisation. La localisation est traitée au sein d'un GCU via la possibilité de définir des aires différenciées. Ce n'est donc a priori **pas un outil adéquat** pour remettre **un avis** d'opportunité pour ce qui concerne la **création d'un hébergement touristique**. Un GCU n'a pas pour vocation de décourager le développement ou l'exercice d'une activité sur le territoire communal dans ce cas-ci un hébergement touristique.

¹⁰ Partie du territoire communal dont les caractéristiques urbanistiques présentent une certaine homogénéité et pour laquelle des objectifs et des indications sont formulés.

C'est cependant un **outil** qui peut partiellement **encadrer la forme et donc l'impact des hébergements touristiques** sur le voisinage et particulièrement les **nuisances** sonores (mais aussi visuelles). Cela rentre dans le contenu d'un GCU essentiellement au niveau des indications sur la volumétrie et les principes d'implantation des constructions (D.III.2§1^{er} 1°), l'aménagement des abords des constructions (D.III.2 §1^{er} 5°), l'aménagement de locaux et des espaces destinés au stationnement des véhicules (D.III.2§1^{er} 8°) et éventuellement au niveau des indications relatives aux plantations, clôtures, dépôts (D.III.2 §1^{er} 3°, 6° et 7°).

Un GCU permet aussi de participer à l'**optimisation spatiale** ou de mieux **résister aux inondations** via notamment les indications relatives aux mesures de lutte contre l'imperméabilisation du sol (D.III.2 §1^{er} 13°). Avoir une vision des hébergements touristiques qui respecte autant voire plus ces objectifs semble essentiel. Il serait contre-productif de plus imposer le résidentiel que le non résidentiel sur ce point.

Les indications d'un GCU relatives aux voiries et aux espaces publics comme celles traitant du mobilier urbain (D.III.2 §1^{er} 2° et 10°) peuvent utilement être valorisées pour l'imposition de **charges** lors de la délivrance de permis pour des hébergements touristiques.

Si la forme des enseignes visant à signaler un hébergement touristique rentre bien dans le champ d'application d'un GCU via les indications concernant les enseignes, les dispositifs de publicité et d'affichage (D.III.2 §1^{er} 11°), la question d'utiliser le GCU pour encadrer l'obligation pour les hébergements touristiques d'être équipés d'une plaque signalétique extérieure indiquant les coordonnées du propriétaire ou de la personne expressément désignée est plus discutable. En effet, le contenu des informations à faire figurer sur la plaque n'étant pas à caractère urbanistique, un GCU ne semble pas l'outil pertinent. Cette obligation relève plutôt d'une ordonnance de police administrative générale (Cf. Fiche relative à cet outil).

Deux GCU ayant une prise en compte annoncée de l'hébergement touristique ont été analysés (Cf. Tableau ci-dessous).

Cas d'étude – Communes avec volet HT annoncé ¹¹	
Beauraing Approbation : AM 15/12/2023 Réalisé par le BE agréé Impact	Fauvillers Approbation : AM 15/12/2023 Réalisé par le BE agréé Impact
Communes rurales connaissant une intensité d'usage touristique de l'immobilier résidentiel	
Haute-Meuse et ses affluents - Ardenne limitrophe de la France	/
Types indication	
1° 2° 3° 4° 5° 6° 8° 11° 13°	
Objectifs généraux	
OG9 – Equipements touristiques : Les équipements touristiques veillent à s'intégrer de manière harmonieuse au sein des villages et en parfaite cohabitation avec le voisinage , en préservant l'intimité des propriétés riveraines .	OG9 – Equipements touristiques : Dans le respect du CoDT, les équipements touristiques veillent à s'intégrer de manière harmonieuse au sein des villages et en parfaite cohabitation avec le voisinage , en préservant l'intimité des propriétés riveraines . OG10 – Habitations légères : Dans tous les autres cas, l'installation d' habitations légères et/ou constructions

¹¹¹¹ Renseigné par les services urbanisme/CATU

Beauraing Approbation : AM 15/12/2023 Réalisé par le BE agréé Impact	Fauvillers Approbation : AM 15/12/2023 Réalisé par le BE agréé Impact
	insolites , qu'elles soient destinées à du logement ou non, qu'elles soient touristiques ou non, (chalets, cabanes, tiny-houses, waldcub, caravanes, bungalow, roulottes, yourtes, bulles, tipis...) ne sont permises que dans les cas où elles sont spécifiquement visées par le CoDT . Dans ce cas, elles sont obligatoirement intégrées paysagèrement dans la végétation .
Aires « résidentielles »	
Les indications concernant les hébergements touristiques pour les aires « résidentielles » sont regroupées au sein des indications sur l'aménagement de locaux et des espaces destinés au stationnement des véhicules (soit Art. D.III.2. § 1er. 8°). Elles sont identiques pour les deux aires concernées à savoir l'aire de centre villageois et l'aire résidentielle : <ul style="list-style-type: none"> • Les équipements (logements) touristiques, plus particulièrement les gîtes, doivent garantir au minimum 1 emplacement de stationnement par groupe ou fraction de groupe de 3 personnes. • Ils comportent un local fermé (hors local technique) réservé notamment au rangement des poubelles, des vélos et des poussettes. 1 place de stationnement intérieure pour vélo doit être prévue par 100 m² de surface habitable. Celui-ci dispose d'un accès direct à la rue et offre une surface libre de 1,2 x 2,4 m 	Il n'y a pas d'indications concernant les hébergements touristiques pour les aires de centre urbain, centre villageois et résidentielles puisqu'il existe une fiche transversale spécifique .
Aire de loisirs	
Il y a d'abord des objectifs spécifiques à l'aire. Il y a des indications spécifiques pour ce qui concerne les projets d'hébergements touristiques groupés en termes d' implantation (et de volumétrie pour Fauvillers) , de l'aménagement des abords des constructions et l'aménagement de locaux et des espaces destinés au stationnement des véhicules (soit Art. D.III.2. § 1er. 3°, 5° et 8°).	
Aire rurale agricole	
Cette aire constitue un espace ouvert au sein duquel peuvent venir s'implanter des bâtiments à vocation agricole. <p>➔ Le GCU traitant de la forme et non de l'affectation, les hébergements touristiques (comme activités de diversifications agricoles) ne sont pas mentionnés. Ils pourraient l'être pour ce qui concerne l'habitat léger à vocation touristique.</p>	
Fiche transversale spécifique pour les hébergements touristiques	
/	Cette fiche est définie comme une ligne de conduite . Elle comprend des objectifs spécifiques et des indications relatives aux équipements. <p>➔ Une partie de ces indications aurait pu être intégrée dans des indications concernant l'aménagement des abords et l'aménagement de locaux et des espaces destinés au stationnement des véhicules. Quelques autres auraient pu être éventuellement intégrés à la fiche transversale « enseignes et dispositifs de publicité ».</p>

Beauraing Approbation : AM 15/12/2023 Réalisé par le BE agréé Impact	Fauvillers Approbation : AM 15/12/2023 Réalisé par le BE agréé Impact
	Plusieurs traitent de « transformation et division ». Signalons que le GCU de Fauvillers possède une fiche transversale « transformation, division et création de logements » mais que le GCU vise uniquement à gérer les impacts que cette division aurait sur l'enveloppe du bâtiment. Enfin d'autres ne rentrent pas vraiment dans les indications d'un GCU.

Une analyse comparée des critères d'appréciation utilisés dans le cadre de l'instruction des demandes de permis visant les hébergements touristiques issus des indications d'un GCU et issus de la Circulaire ministérielle relative à la création d'hébergements touristiques (déc. 2022) a été réalisée (Cf. l'encart ci-dessous).

Critères d'appréciation utilisés dans le cadre de l'instruction des demandes de permis visant les hébergements touristiques : comparaison entre les indications d'un GCU et les critères issus de la Circulaire ministérielle relative à la création d'hébergements touristiques (déc. 2022)

Critères issus de la Circulaire :

- La localisation au plan de secteur
- La densité en hébergements touristiques
- Les incidences du projet
 - La localisation du projet
 - L'intégration au sein des paysages bâtis et non bâtis
 - Le charroi et le stationnement
 - La gestion des vues
 - Le bruit
 - Les rejets (déchets, fumées)
- L'accessibilité aux PMR

Plusieurs des critères pouvant être pris en compte dans le cadre de l'instruction des demandes de permis visant les hébergements touristiques, **issus de la Circulaire ministérielle** relative à la création d'hébergements touristiques **rentrent dans le champ d'application d'un GCU** sans que la circulaire ne fasse systématiquement le lien avec cet outil. Il s'agit plus particulièrement de ceux qui ont trait aux incidences du projet (intégration au sein des paysages bâtis et non bâtis, charroi et stationnement, bruit, rejets) :

- La circulaire rappelle que tout comme pour un projet résidentiel, pour un projet d'hébergement touristique (hors hébergement léger plus insolite), le choix du gabarit, de la volumétrie et des matériaux mis en œuvre facilite l'intégration au sein des paysages bâtis et non bâtis. Ce qui relève d'un GCU (principalement Art. III.2§1^{er} 1°). Dans le même sens, les enseignes visant à signaler l'HT doivent respecter les indications du GRU – Partie du guide régional d'urbanisme relatif aux enseignes et aux dispositifs de publicité (RGUEDP) ou le cas échéant du GCU (Art. III.2§1^{er} 11°).
- Le critère charroi et stationnement de la circulaire peut aussi être traité au niveau d'un GCU (Art. III.2 § 1^{er} 5° , 8° et 13°) pour ce qui concerne le stationnement. Attention que la question du stationnement peut aussi être traitée par un règlement général de police ou un règlement de police traitant spécifiquement des HT. La circulaire inclut dans ce critère le bruit du charroi alors qu'elle prévoit un critère particulier bruit, et renvoie dans ce cas vers le règlement général de police. Ce qui peut prêter à confusion.

- Le critère rejets (déchets, fumées) de la circulaire peut éventuellement être traité au niveau d'un GCU pour ce qui concerne les déchets. Sans que la thématique « local pour accueillir les déchets » ne fasse explicitement partie du contenu d'un GCU, dans la pratique cela s'y retrouve souvent (Art. III.2 § 1^{er} 5^o, 8^o et 13^o).

Selon les spécificités locales, la souplesse d'une ligne de conduite est parfois plus adaptée pour la thématique charroi et stationnement car cela permet de grouper dans un seul document l'aspect accessibilité (localisation) et stationnement. Attention aussi à la cohérence entre les outils : des règles en termes de places de stationnement ou de gestion des déchets sont aussi parfois reprises dans des OPAG ou des RP communaux HT. Il est plus facile de modifier une OPAG qu'un GCU.

Le critère accessibilité aux PMR pourrait rentrer dans le champ d'application du GCU. La circulaire indique que le champ d'application du chapitre 4 du guide régional d'urbanisme est limité aux hôtels et auberges, à l'exclusion des chambres d'hôtes et des gîtes. Cette interprétation du guide n'a, à ce jour, ni été validée, ni infirmée par le Gouvernement ou la jurisprudence du Conseil d'Etat. Il n'empêche qu'avec un argument d'égalité de traitement, un GCU pourrait décider d'appliquer les normes du chapitre 4 du GRU (aux chambres d'hôtes) et aux gîtes, au titre d'indications. Un HT accessible aux PMR pouvant constituer une plus-value indéniable. Ceci pourrait également rentrer dans une ligne de conduite relative aux hébergements touristiques.

Concernant l'**HNP résidentiel** aucune mesure particulière n'a été détectée dans les GCU étudiés. Pourtant, le GCU pourrait porter sur des **mesures particulières concernant les résidences secondaires afin de limiter certains de leurs impacts**. Ainsi, des dispositions urbanistiques particulières concernant notamment la gestion des poubelles et la sécurisation des biens en absence des résidents pourraient y être incluses. Des **mesures particulières relatives à la création de résidences secondaires** pourraient dès lors se trouver au sein du GCU. Pour permettre l'application de telles mesures, une simple décision du conseil communal imposant l'obtention d'un permis d'urbanisme en plus des prescriptions particulières visée dans le GCU est nécessaire. De plus, cela permettrait à la commune de réguler les secondes résidences sur base d'autres motivations telles que l'accès au logement. Nous n'avons pas détecté dans les documents analysés de telles mesures ni de communes ayant créé ce fait générateur.

GCU et création de résidences secondaires

Le dernier alinéa du D.IV.4 du CoDT prévoit qu'une commune qui a un GCU qui porte une ou des indications sur un sujet, par exemple des indications qui visent à harmoniser le développement des RS sur le territoire d'une commune, peut créer un fait générateur de permis qui n'est pas prévu par la Région. Par exemple soumettre la création de RS à permis, pour autant que la Région n'ait pas expressément exonéré de permis le travail ou l'acte visé. Pour ce faire, la commune a besoin d'une simple délibération de son conseil communal.

Source : V.Defer, 2024

Adaptabilité

En route vers les recommandations...

Le **GCU n'est pas l'outil pertinent** pour remettre un **avis d'opportunité** pour ce qui concerne la **création** d'hébergement touristique (**affectation / localisation**). Cependant, il peut être **opportun pour l'encadrement de l'implantation et de la forme** des hébergements touristiques pour limiter leur impact potentiel sur le voisinage et particulièrement les nuisances sonores (et visuelles), par exemple en anticipant certains besoins ou en agissant sur l'aménagement des abords. Il peut aussi « *encadrer les formes que peuvent prendre l'habitat léger, l'hébergement de loisirs, la division de logements* »¹² et ainsi permettre d'anticiper l'arrivée de projet d'HNP ayant pour ambition de se démarquer.

Au niveau de la division de logements, il est bon de rappeler que le GCU vise uniquement à gérer les impacts que cette division aurait sur l'enveloppe du bâtiment et sur ses abords (dénaturation du bâti, perte de lisibilité des caractéristiques (typo-) morphologiques...).

Le GCU est **insuffisant en tant que seul outil à prévenir les nuisances**. Il est nécessaire d'anticiper les risques de nuisances par une réflexion sur la localisation des HT en fonction de leurs caractéristiques. Le schéma de développement communal est sans doute l'outil le plus adéquat pour définir la stratégie communale sur ce point. Toutefois, surtout lorsque la cohabitation entre HNP et résidences principales est prévue, le GCU peut compléter utilement des mesures sur la localisation en visant la forme et l'organisation des activités au sein de la parcelle.

Il est directement mobilisable par les communes et ne nécessite pas de modification législative. Les communes désignent un auteur de projet agréé pour réaliser le guide. Elles sont aidées par les conseils du SPW Territoire (DAL). En outre, sa réalisation est subventionnée par la Wallonie.

Des points d'attention...

Plusieurs des critères repris dans la Circulaire ministérielle relative à la création d'hébergements touristiques (intégration au sein des paysages bâtis et non bâtis, charroi et stationnement, bruit, rejets) rentrent dans le champ d'application d'un GCU (Art. III.2§1er 1, 5°, 8°, 11° et 13°) et pourraient y être intégrés pour plus de transparence et de sécurité juridique. Attention toutefois à la cohérence entre les outils : des règles en termes de places de stationnement ou de gestion des déchets sont aussi parfois reprises dans des OPAG ou des RP communaux HT. L'outil étant a priori soumis à évaluation environnementale, cela permet d'évaluer les indications qui s'y trouvent, leurs éventuels impacts en termes de gestion des nuisances et d'accès au logement et leurs cohérences avec d'autres outils (SDC, OPAG/RP...). Il faut être attentif à n'y mettre que des indications qui ne sont pas susceptibles d'être rapidement dépassées car c'est un outil qui n'est pas facilement révisable/actualisable. Il est ainsi plus facile de modifier une OPAG qu'un GCU.

Des points d'attention pour limiter les impacts sonores et visuels et le degré d'imperméabilisation sont à relever tant au niveau de la création que de la transformation, toutes choses qui sont valables pour tout bâtiment qu'il soit à usage résidentiel ou touristique. Citons l'organisation d'un accès extérieur, d'une courive...

¹² <https://territoire.wallonie.be/fr/page/guide-communal-durbanisme>

La question se pose quant à la localisation de ces indications par aires du territoire communal ou au sein d'une fiche transversale dédiée aux hébergements touristiques ce qui dépend de la structure territoriale de la commune, de l'importance des hébergements touristiques et de leur répartition aux seins de celle-ci. En effet, il peut être opportun d'intégrer les indications au niveau des aires et de regrouper au sein d'une ligne de conduite l'ensemble des éléments (issus du SDC, du GCU, de la déclinaison de la circulaire, du RP relatif aux hébergements touristiques...) pris en compte pour l'examen et la délivrance d'un permis pour hébergement touristique plutôt que de créer une fiche transversale d'un GCU dont le contenu est parfois à la limite du contenu décretaal d'un GCU (Cf. la fiche ligne de conduite pour les avantages de cet outil).

Les dispositions d'un GCU peuvent varier selon la localisation et la destination de la zone considérée et selon les fonctions considérées et donc le type d'HNP.

Les indications d'un GCU relatives aux voiries et aux espaces publics comme celles traitant du mobilier urbain (D.III.2 §1er 2° et 10°) peuvent utilement être valorisées pour l'imposition de charges lors de la délivrance de permis pour des hébergements touristiques

Cet outil peut aussi contribuer à maintenir l'attractivité de la localité pour la résidence principale en prévoyant des mesures facilitant l'adaptation des logements et des espaces publics aux besoins et enjeux des ménages.

Bonnes pratiques :

- Intégrer divers critères issus de la circulaire ministérielle relative à la création d'hébergement touristique (intégration dans les paysages bâtis et non bâtis, réduction du bruit et des rejets, accès PMR) dans le cadre d'un GCU afin de renforcer leur application et les adapter aux contextes locaux.
- Insérer des points d'attention pour limiter les impacts sonores et visuels et le degré d'imperméabilisation tant au niveau de la création que de la transformation, toutes choses qui sont valables pour tout bâtiment qu'il soit à usage résidentiel ou touristique. Citons l'organisation d'un accès extérieur, d'une courive...
- Être d'autant plus attentif sur les aménagements des espaces générant des usages (stationnements, accès...) car les personnes fréquentant les HNP n'ont pas connaissance des usages locaux.
- Inclure, le cas échéant (si HNP résidentiel pose problème), dans le GCU des indications qui visent à harmoniser le développement des RS sur le territoire communal. Ce qui permet à la commune de créer un nouveau fait générateur de permis : la création de RS, par simple délibération de son conseil communal.
- Plutôt qu'une fiche transversale dédiée aux hébergements touristiques, accompagner le GCU d'une ligne de conduite permettant de faire le lien entre GCU et SDC et intégrant d'éventuelles dispositions supplémentaires qui ne relèvent pas de ces outils (Voir la fiche - Ligne de conduite pour ces avantages).
- Avoir une page internet communale dédiée à l'HNP et renvoyant vers les différents documents pertinents (GCU, SDC, OPAG, ligne de conduite, charte...).

Ressources

- GCU de Beauraing (Approuvé par AM 15/12/2023 et réalisé par le BE agréé Impact) et de Fauvillers (Approuvé par AM 15/12/2023 et réalisé par le BE agréé Impact)
- <https://territoire.wallonie.be/fr/page/guide-regional-durbanisme>

ENCADREMENT DE L'HNP VIA LIGNE DE CONDUITE

1/6

Accès au logement



Nuisances sonores



Finance communale



Services et commerces



Description

Cet outil permet à un organisme de communiquer à son personnel, ses parties prenantes... sa vision et les principes qu'il entend mettre en œuvre sur un sujet donné. Son objectif général dans le cadre de la recherche est de réduire les nuisances sonores, de gérer l'accès au logement et de participer à l'optimisation spatiale. Il s'agit d'un outil de droit souple qui ne dépend pas d'une police administrative. Le levier d'action relève de l'aide à la décision. Il concerne principalement les HNP futurs (pour la création d'un hébergement touristique par changement de destination du bien, la construction et la rénovation de bâtiments destinés à l'HNP). La ligne de conduite peut être portée par commune mais aussi un groupe de communes (par ex. via un Parc naturel). L'échelle d'application est souvent identique à celle du niveau de la décision. On y aura recours plus facilement dans des communes sous tension-pression touristique.

Aide à la décision

Evaluation

Une ligne de conduite est un outil informel, de droit souple qui ne dépend pas d'une police administrative, sans contrainte sur la forme ni sur le fond. Elle ne peut pas être associée à un système de sanction.

Elle permet le plus souvent à une commune mais aussi à un groupe de communes (par ex. via un Parc naturel) de communiquer à son administration, à sa population, aux porteurs de projets... sa vision et les principes qu'elle/qu'il entend mettre en œuvre sur un sujet donné.

Si elle est rendue publique, elle constitue une forme d'engagement pour ceux qui l'initient (par exemple le Collège communal). Elle prend la forme d'une déclaration politique si elle est signée par le Conseil communal. Elle peut dès lors être utilisée dans les motivations des décisions et notamment l'instruction des demandes de permis d'urbanisme. Attention qu'une motivation circonstanciée au regard du contexte reste nécessaire. L'autorité peut s'écarter de cette ligne de conduite, moyennant une motivation formelle et adéquate.

Un des avantages de la ligne de conduite est qu'elle peut facilement être actualisée afin d'y intégrer les dynamiques et les évolutions éventuelles (crises, nouveau Conseil communal...).

Toutefois, les différentes forces de la ligne de conduite sont aussi ses faiblesses : la possibilité de mises à jour peut générer une politique peu lisible pour la population, la souplesse sur le contenu peut la rendre difficile à utiliser...

Les sujets traités par une ligne de conduite peuvent être très variés. Citons en termes d'aménagement du territoire et d'urbanisme l'habitat léger, la division d'immeubles existants en plusieurs logements, l'implantation de suiveurs solaires...

La forme de la ligne de conduite peut être très diversifiée : de la simple énumération de critères à une grille d'analyse illustrée ou pas.

La ligne de conduite peut s'appliquer au permis d'urbanisme (pour la création d'un hébergement touristique par changement de destination du bien) et donc à l'HNP marchand, ainsi qu'à la construction et la rénovation de bâtiments destinés à l'HNP. Elle permet de reprendre des précisions qui ne pourraient se retrouver dans d'autres outils plus formels sur la manière dont la commune entend analyser et conditionner les permis notamment au regard de leur intégration à leur environnement.

À Plombières, une grille d'évaluation relative à la création d'hébergements touristiques sur le territoire communal

La ligne de conduite de Plombière se présente sous la forme de grilles d'analyse. Celles-ci se déclinent en fonction de la taille de l'hébergement touristique (moins de 9 et plus de 9 personnes). Il s'agit d'un outil d'aide à la décision pour des demandes de permis d'urbanisme qui ne se substitue pas au prescrit légal.

Les critères traitent :

- de la mitoyenneté et du voisinage, critère décliné en fonction de la localisation (en zone d'habitat ou d'habitat à caractère rural ou hors de ces zones, dans un lotissement) ;
- de la proximité du propriétaire : nulle, sur le territoire communal, à proximité immédiate ;
- du type d'aménagement : nouvelle construction, construction d'annexes, réaffectation d'un bâtiment existant ;
- du stationnement et de la circulation ;
- de l'intégration dans le cadre bâti.

Chaque critère reçoit un score. Selon le total obtenu, l'avis de principe est favorable (sous réserve de l'instruction du dossier, des avis des instances consultées et des consultations publiques), le projet doit être débattu ou le projet est refusé. Pour les villages sous forte pression touristique les avis sont plus stricts.

Pour aller plus loin : <https://www.plombieres.be/plombieres/information/urbanisme>

À Houffalize, une ligne de conduite pour la création d'hébergements touristiques (autres que les hôtels et les campings).

La ligne de conduite d'Houffalize définit une série de critères permettant de juger de l'opportunité de la création d'hébergements touristiques. Elle comprend des principes généraux, des conditions à respecter pour construire ou transformer un bâtiment en HT (y compris des indicateurs quantitatifs), la procédure lors du traitement de la demande de permis d'urbanisme. Elle doit être communiquée lorsque des renseignements urbanistiques sont sollicités, transmises aux notaires et agences immobilières et publiée sur le site internet de la Commune. La CCATM remet un avis d'office sur ce type de projet.

Pour aller plus loin : <https://www.houffalize.be/ma-commune/services-communaux/urbanisme/ligne-de-conduite-pour-la-creation-d-hebergements-touristiques/ligne-de-conduite-hebergements-touristiques.pdf>

Cette ligne de conduite a servi de cadre de discussion lors de l'atelier « Comment faire face à l'airbnbisation des campagnes? » organisé dans le cadre du colloque de la CPDT 2024. Elle a été illustrée pour l'occasion.

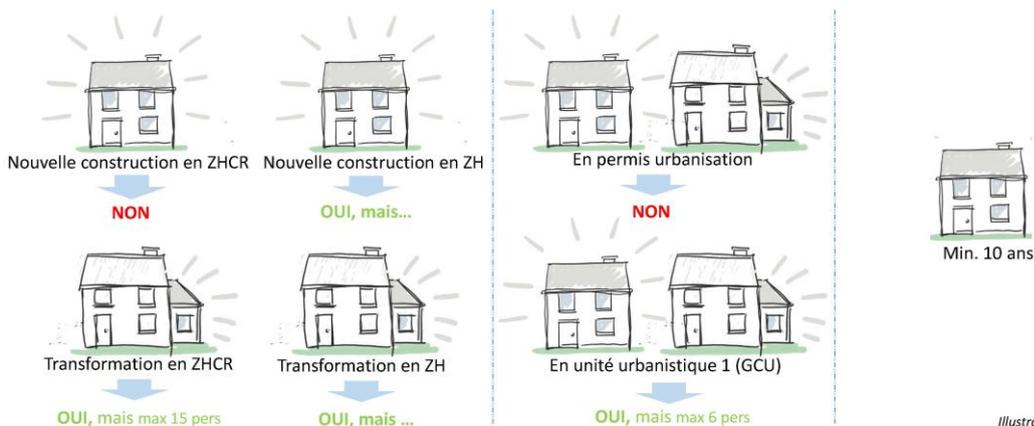


Les spécificités touristiques d'Houffalize

-  Commerces :
 - 3 boulangeries
 - 3 commerces alimentaires de proximité
 - 34 établissements HORECA
-  Randonnées pédestres ou de VTT : ± 70 promenades balisées (± 1000 km)
Rocher du Hérou
-  HOUTOPIA
Brasserie d'Achouffe
-  Evénements sportifs : ROC d'Ardenne, Championnat de Gravel, Chouffe Marathon, ...
-  Nombre de camps « Scouts » : 110 (en 2023) - 5180 participants

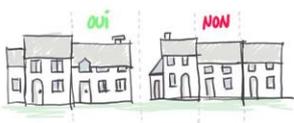
CPDT
Comment faire face à l'airbnbisation des campagnes? Colloque CPDT
16 avril 2024

Ligne de conduite pour la création d'hébergements touristiques (autres que les hôtels et les campings) - Houffalize



Ligne de conduite pour la création d'hébergements touristiques (autres que les hôtels et les campings) - Houffalize

- Pas de double mitoyen



- Capacité d'accueil de max. 15 pers
- Stockage des déchets
- Place de stationnement en nombre suffisant sur la parcelle

- Déclaration d'exploitation et attestation de sécurité incendie
- Disposer d'un ROI
- Propriétaire ou référent doit habiter à proximité



- La capacité d'accueil cumulée des hébergements touristiques type « gites » par rapport au nombre d'habitant domicilié dans le village.



Capacité cumulée > 40% nbre habitants du village

NON

Illustration : A. Sinzot



Comment faire face à l'airbnbisation des campagnes?

Colloque CPDT
16 avril 2024

Ligne de conduite pour la création d'hébergements touristiques (autres que les hôtels et les campings) - Houffalize - cas concret

Objet de la demande : pouvoir faire de la location de vacances occasionnelle de la maison familiale (seconde résidence) → D.IV.4 7° - Changement de destination



Transformation en ZHR

OUI, mais ...

En permis urbanisation

NON

Capacité cumulée > 40% nbre habitants du village

NON

RECOURS

Argument principal du recours : attachement au bien et nécessité financière

- Mise en péril la destination principale de la zone
 - Compatibilité avec le voisinage
 - Bon aménagement de lieux
- Autorité communale plus apte à déterminer la surdensité touristique
- Lotissement - objectif implicite est la résidence permanente

Explicité dans
Ligne de
conduite

NON



Comment faire face à l'airbnbisation des campagnes?

Colloque CPDT
16 avril 2024

Les effets attendus d'une ligne de conduite d'encadrement de l'HNP sont de :

- Favoriser un traitement uniforme et équitable des dossiers, tout en réduisant les délais de traitement
- Diminuer le nombre de demandes de permis déposées ou de permis non conformes à la vision communale.

Porter la ligne de conduite à la connaissance des porteurs de projets les incite à s'inscrire dans les intentions communales et offre davantage d'opportunités pour le développement territorial que de renégocier le projet une fois la demande de permis déposée.

Le caractère « indicatif » (droit souple) de l'outil n'empêche pas d'utiliser la ligne de conduite dans les décisions d'urbanisme. L'outil n'a cependant pas le même poids qu'un outil du CoDT pour la motivation. Il s'agit aussi de l'outil le plus bas dans la hiérarchie des normes, il doit donc respecter les autres outils.

La ligne de conduite peut contenir un grand nombre de dispositions en fonction de l'usage qu'on lui réserve.

Expliciter en préambule les raisons de l'adoption de la ligne communale (contexte communal), les objectifs de celle-ci et son caractère « indicatif » permet de justifier et de mieux comprendre les dispositions prises.

Lignes de conduite : attention à la qualification plan/programme

L'avantage d'une ligne de conduite en matière d'urbanisme est qu'elle ne doit pas être prise dans des formes et selon une procédure particulière, au contraire d'un schéma ou d'un guide.

Afin de ne pas être qualifiée de plan ou de programme au sens de la Directive européenne 2001/42/CE, les rédacteurs d'une ligne de conduite veilleront à rédiger celle-ci en des termes qui reflètent sa valeur indicative, voire rappelleront ce caractère indicatif en introduction du document (voir par exemple le nouveau Cadre de référence éolien du 25 janvier 2024 : <https://territoire.wallonie.be/fr/page/eolien>).

Source : V. Defer, Décembre 2024

Un des usages de la ligne de conduite est l'explicitation de la manière dont la commune entend analyser un permis, notamment en l'absence de SDC. Elle s'appuiera pour ce faire sur le CoDT. Elle rappellera le cas échéant les autres outils d'aménagement du territoire existant au sein de la commune (SDC, CGU, SOL...)

Ligne de conduite ou GCU ?

L'avantage d'une ligne de conduite indépendante d'un GCU par rapport à une fiche transversale hébergements touristiques au sein d'un GCU est sa souplesse. Elle peut faire le lien entre deux outils existants (par exemple un SDC et un GCU) sur une thématique précise (par exemple les hébergements touristiques), être rapidement adaptée selon la dynamique de développement (y compris stagnation) démographique et touristique (type d'hébergement) de la commune et répondre rapidement à des événements imprévus (Covid, inondation...).

Dans l'optique de l'encadrement de l'HNP : la ligne de conduite peut utilement s'appuyer sur les critères pouvant être pris en compte dans le cadre de l'instruction des demandes de permis visant les hébergements touristiques de la circulaire ministérielle (déc. 2022) et ainsi définir des seuils à partir desquels, elle entend refuser les permis pour la création d'un hébergement touristique.

Un autre usage de la ligne de conduite peut être de gérer les nuisances des hébergements existants en précisant la manière dont la commune entend appliquer son ordonnance de police administrative générale, le critère de proximité pour les gestionnaires d'HNP marchand, sa charte...

Ne pas confondre ligne de conduite et Ordonnance de police administrative générale /règlement communal de police

L'OPAG est un outil régi par la NLC (Art. 119) et le CDLD (Art. L1133-1 et L1133-2). Il vise à réguler la vie quotidienne sur le territoire d'une commune en matière de tranquillité, de salubrité, de sûreté et de propreté et un système de sanctions lui est associé.

La ligne de conduite est outil indicatif (de droit souple) qui ne dépend pas d'une police administrative et qui peut avoir une visée plus large qu'une OPAG.

Adaptabilité

Bonnes pratiques

- Limiter le nombre de mesures et de dispositions dans la ligne de conduite. Tout ne peut pas être anticipé dans un document et multiplier les dispositions risque d'ajouter de l'incertitude et limiter la lisibilité du document (y compris pour l'autorité communale).
- Formuler des mesures à l'échelle de la localité pour en faciliter l'application notamment dans le suivi statistique de l'HNP et la délivrance des permis.
- Moduler les mesures en fonction des dynamiques immobilières et touristiques des localités et des types d'HNP marchand.
- À chaque nouvelle mandature, faire repasser la ligne de conduite devant le Conseil communal pour la confirmer ou l'adapter le cas échéant.
- Faire connaître la vision communale concernant l'HNP en ayant par exemple une page internet communale dédiée à l'HNP renvoyant vers les différents documents pertinents (GCU, OPAG, ligne de conduite, charte...).
- Faire effort de pédagogie dans la rédaction et la mise en forme des lignes de conduite.

Ressources

Les lignes de conduites du Parc naturel des deux Ourthes (Le développement d'établissements d'élevage agroindustriel, l'implantation de suiveurs solaires, la construction et exploitation d'éoliennes, les gîtes de grande capacité) <https://pndo.be/fr/parc-en-action/paysage-et-amenagement-du-territoire/lignes-de-conduite/> Consulté le 06/01/2025

Ligne de conduite pour la création d'hébergements touristiques (autres que les hôtels et les campings) d'Houffalize <https://www.houffalize.be/ma-commune/services-communaux/urbanisme/ligne-de-conduite-pour-la-creation-d-hebergements-touristiques/ligne-de-conduite-hebergements-touristiques.pdf> Consulté le 06/01/2025

Grille d'évaluation relative à la création d'hébergements touristiques sur le territoire communal de Plombières <https://www.plombieres.be/plombieres/information/urbanisme> Consulté le 06/01/2025

Guide de bonnes pratiques d'aménagements en matière d'urbanisme pour la Commune de Tintigny <https://www.tintigny.be/ma-commune/services-communaux/service-amenagement-du-territoire/guide-de-bonnes-pratiques-version-aout-2024.pdf> Consulté le 06/01/2025

PROCEDURE D'AUTORISATION - PERMIS D'URBANISME (CHANGEMENT D'AFFECTATION – HEBERGEMENT
TOURISTIQUE) 1/8

Accès au logement



Nuisances sonores



Finance communale



Services et commerces



Description

Cet outil définit un mécanisme au sein du CoDT (nouveau fait générateur) qui permet de délivrer des autorisations urbanistiques pour la création des hébergements touristiques (modification de la destination du bien).

Son objectif général dans le cadre de la recherche est d'assurer l'accès au logement et de réduire les nuisances sonores. Il participe à l'optimisation spatiale dans le sens où il permet une certaine réutilisation du bâti existant. Il s'agit d'un outil du CoDT (D.IV.4 7° - R.IV.4-1) en vigueur depuis le 30 janvier 2023 et dont l'application s'impose à toutes les communes wallonnes. Le levier d'action relève des autorisations (permis d'urbanisme). Il concerne les HNP marchands. Le niveau de pouvoir de décision est la Wallonie. La mise en œuvre se fait au niveau des communes à l'échelle communale. Pour cerner les contours et implications de cette modification de la destination du bien, une circulaire ministérielle explicative a été édictée (circulaire relative à la création d'hébergements touristiques 16 décembre 2022). Quelques communes ont décliné cette circulaire pour l'adapter à leurs spécificités locales dans des lignes de conduite ou des règlements de police relatifs aux hébergements touristiques notamment au niveau du critère de densité en hébergements touristiques. Les dynamiques immobilière et touristique pourraient justifier d'une application différenciée au sein du territoire communal (à argumenter au sein d'un SDC et/ou de lignes de conduite).

Pour rappel, la création d'un HNP marchand au sein d'une nouvelle construction nécessite aussi un permis d'urbanisme.

Evaluation

L'intérêt de cet outil est d'encadrer en amont le développement des hébergements touristiques particulièrement au sein des zones au plan de secteur non prioritairement destinées à l'hébergement touristique (comme les zones d'habitat ou d'habitat à caractère rural).

Cette mesure est directement applicable. L'article R.IV.4-1 de la partie réglementaire du CoDT qui soumet à permis d'urbanisme la création d'hébergements touristiques par changement de destination au sein d'une construction existante a été modifié en décembre 2022 et est entré en vigueur le 30 janvier 2023. Depuis cette date, une modification de la destination d'un bien existant vers un hébergement touristique est soumise à permis.

Cette mesure était souhaitée par les communes wallonnes (Task Force CoDT, UVCW, questions parlementaires...). Notamment, comme le soulignait l'UVCW pour « assurer un équilibre harmonieux entre les activités sises sur le territoire communal pour non seulement garantir la qualité de vie des habitants, mais également préserver ses atouts et ses attraits pour les visiteurs et touristes » (<https://www.uvcw.be/amenagement-territoire/actus/art-6525> - Juin 2021). Elle faisait

partie des recommandations émises par la recherche CPDT « Tourisme et territoire : gérer le passé et préparer l'avenir » en 2022.

**Recommandations de la recherche CPDT « Tourisme et territoire : gérer le passé et préparer l'avenir »
(2022)**

La nécessité d'obtenir un permis pour créer un hébergement touristique faisait partie des recommandations émises par la recherche CPDT « Tourisme et territoire : gérer le passé et préparer l'avenir » en 2022 (pp. 85-89). Une modification de l'article R.IV.4-1 alinéa 1 du CoDT avait été proposée. Il s'agissait d'introduire un 6° rédigé comme suit : « 6° d'un hébergement touristique, dans la mesure où il se situe en dehors d'une zone de loisirs visée à l'article D.II.27 ».

Les modifications adoptées au CoDT en décembre 2022 ont privilégié une explicitation du 1^{er} alinéa : « la mise à disposition à titre onéreux, même à titre occasionnel, d'une ou de plusieurs pièces existantes à titre d'hébergement touristique est une modification de destination de tout ou partie d'un bien. Toutefois la mise à disposition de moins de six chambres occupées à titre d'hébergement touristique chez l'habitant n'est pas soumise à permis. » - AGW du 8 décembre 2022, article 2, 1°).

Le CoDT ne définit pas ce qu'il faut entendre par « hébergement touristique ». Thibault Ceder de l'UVCW¹³ propose une définition qui nous semble faire sens : l'hébergement « mis à disposition principalement de touristes, à titre onéreux, de façon régulière ou occasionnelle ». Cet « hébergement touristique peut, en conséquence, recouvrir différents termes et prendre différentes formes : hôtel, chambre d'hôte, gîte, gîte rural, gîte à la ferme, meublé de vacances, Airbnb, etc. ».

L'obligation d'obtention d'une autorisation ne concerne pas les hébergements de moins de 6 chambres chez l'habitant.

Attention, il **suffit qu'une habitation habituelle ou une seconde résidence soit mise en location payante une seule fois pour avoir besoin d'un permis** (« à titre onéreux, de façon régulière ou occasionnelle »).

La **principale limite** de cet outil est qu'il ne **règle pas la création des résidences secondaires**.

Une enquête sur la nécessité d'avoir un permis d'urbanisme pour la création d'un hébergement touristique a été réalisée auprès des communes wallonnes. Les principaux enseignements sont repris dans l'encart ci-dessous.

**Evaluation du dispositif d'autorisation - permis d'urbanisme pour créer un hébergement touristique par
changement d'affectation**

Une enquête sur la nécessité d'avoir un permis d'urbanisme pour la création d'HT (mise en œuvre des articles D.IV.4 7° - R.IV.4-1 du CoDT) a été réalisée auprès des communes wallonnes (hors Communauté germanophone - CG) entre le 13 juin et le 31 juillet 2024. Elle a été envoyée par courriel directement aux CATUs (à défaut au service urbanisme) via un Microsoft Forms. 83 Communes wallonnes (hors CG) ont répondu soit 31,68% et 26 communes wallonnes (hors CG) rurales sous tension HNP ont répondu soit 47,27% de celles-ci. Ces dernières concentrent 70% des permis déclarés dans l'enquête (presque 600).

¹³ « En conséquence, et à défaut de plus de précisions, nous proposons de se référer à une approche communément admise et généraliste. L'hébergement touristique au sens du CoDT est celui mis à disposition principalement de touristes [6], à titre onéreux, de façon régulière ou occasionnelle. Il se distingue ainsi du « logement » au sens de l'article D.IV.4 6° – 6 occupées par des étudiants. L'hébergement touristique peut, en conséquence, recouvrir différents termes et prendre différentes formes : hôtel, chambre d'hôte, gîte, gîte rural, gîte à la ferme, meublé de vacances, Airbnb, etc. [7]. <https://www.uvcw.be/amenagement-territoire/vos-questions/art-1919>

Evaluation du dispositif d'autorisation - permis d'urbanisme pour créer un hébergement touristique par changement d'affectation (suite)

Le volet quantitatif de cette enquête (nombre de permis déposés, acceptés, conditionnés et refusés) complète l'évaluation du phénomène du développement de l'HNP au sein des communes rurales wallonnes réalisé dans le cadre de la recherche CPDT.

Le volet qualitatif de l'enquête porte sur les critères utilisés pour analyser et motiver une demande de permis pour HT (par changement d'affectation ou création d'un HT au sein d'une nouvelle construction) et le type de conditions imposées le cas échéant. L'enquête reprenait les critères pouvant être pris en compte dans le cadre de l'instruction des demandes de permis issus de la Circulaire ministérielle relative à la création d'hébergements touristiques (déc. 2022). Cette référence n'était pas mentionnée dans l'enquête. L'enquête examine aussi comment les acteurs locaux qui assurent la mise en œuvre de cet outil évaluent celui-ci en termes d'efficacité.

Les résultats de l'enquête confirment que le phénomène se concentre au sein d'un nombre restreint de communes wallonnes mais pour lesquelles il est très impactant (y compris en termes de charges de travail) : les communes rurales sous pression HNP. Le nombre de permis déposés est influencé par la politique d'avis préalable de la commune, par l'existence d'une ligne de conduite... De nombreux permis qui ont des chances élevées d'être refusés ne sont ainsi pas déposés. 80% des permis sont acceptés même si 50% sont conditionnés. La création d'un HT au sein d'une nouvelle construction fait l'objet d'une analyse plus approfondie que celle dans un bâtiment existant et est moins bien accueillie au sein des communes. Certaines (12%) y opposent un refus systématique.

L'outil permis est considéré comme globalement efficace (80%) mais insuffisant. Ces avantages et ses limites sont bien pointés (dont le manque de balises pour apprécier les permis) et quelques pistes d'amélioration sont proposées. On voit que certains critères de la circulaire sont mobilisés pour analyser et motiver les décisions et d'autres pas du tout, que les communes en mobilisent d'autres (dont la légalité pose parfois question). Les critères utilisés par les communes pour déterminer la densité en HT (latitude laissée aux communes au sein de la circulaire) sont variés, pas toujours objectivés ni toujours très clairs sur la façon de les calculer (ouvrant la porte à l'arbitraire et à des recours).

Nous renvoyons le lecteur vers l'annexe 4 où les résultats complets de l'enquête sont détaillés.

La création d'un hébergement touristique au sein d'un bien existant passait sous les radars des services urbanisme des communes. Cette introduction de permis leur a permis de mieux connaître le phénomène et le cas échant de l'encadrer.

Pour les communes sous tensions touristiques, son entrée en vigueur a entraîné une charge de travail supplémentaire au niveau du traitement des permis. En effet, il s'agit de la création d'un nouveau fait générateur. Comme pour toute implémentation de nouvelles réglementations, un temps d'adaptation est nécessaire notamment pour se fixer des lignes de conduite pour la motivation des permis qui garantissent une égalité de traitement et limitent le risque de recours. La Wallonie a aidé les communes en publiant à l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation une circulaire explicative. A charge des communes de se l'approprier et le cas échéant de la décliner selon leurs spécificités locales dans des lignes de conduite et/ou des OPAG.

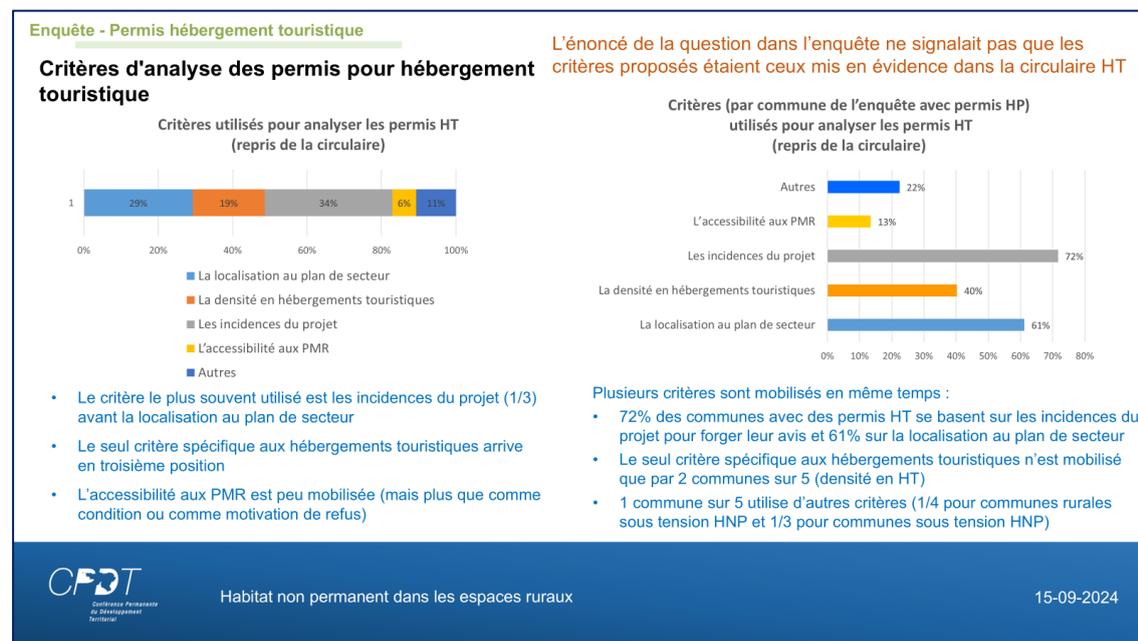
La création d'un régime d'autorisation pour l'hébergement touristique (en l'absence de péremption de l'autorisation) et la présence de moratoires ont généré une augmentation de la valeur de l'HNP marchand dans certaines communes.

Critères, pouvant être pris en compte dans le cadre de l'instruction des demandes de permis visant les hébergements touristiques (Circulaire ministérielle relative à la création d'hébergements touristiques, déc. 2022)

Critères issus de la Circulaire :

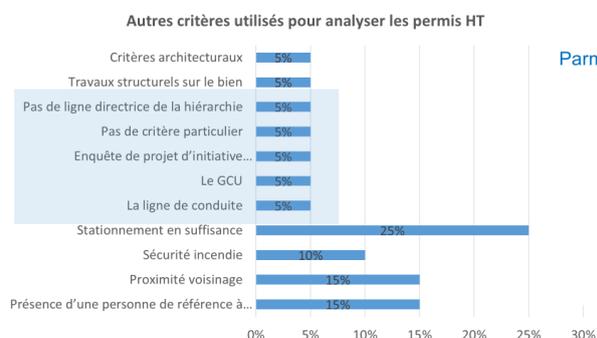
- La localisation au plan de secteur
- La densité en hébergements touristiques
- Les incidences du projet
 - La localisation du projet
 - L'intégration au sein des paysages bâtis et non bâtis
 - Le charroi et le stationnement
 - La gestion des vues
 - Le bruit
 - Les rejets (déchets, fumées)
- L'accessibilité aux PMR

Une série de questions de l'enquête portaient sur les critères d'analyse des permis pour l'HT. L'énoncé des questions dans l'enquête ne signalait pas que les critères proposés étaient ceux mis en évidence dans la circulaire HT. En voici les principaux résultats.



Enquête - Permis hébergement touristique

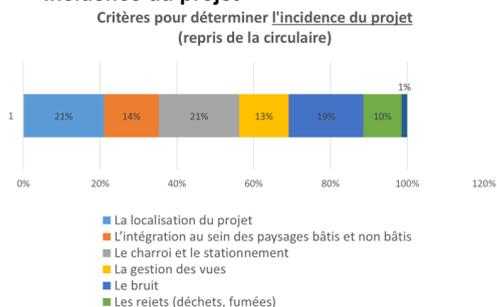
Critères d'analyse des permis pour hébergement touristique



Parmi les autres critères utilisés

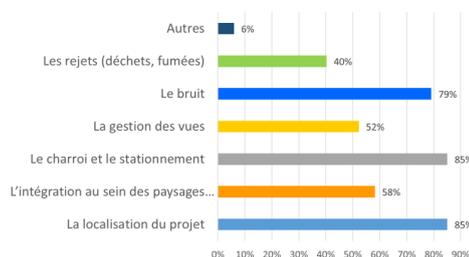
- Le stationnement arrive en première position et la présence d'une personne de référence à proximité en deuxième (cohérent avec les conditions et les motifs de refus)
- La sécurité incendie est peu citée alors que ce critère est souvent mobilisé pour les conditions et les motifs de refus
- A retenir aussi : la faible référence aux outils d'aide à la décision (GCU, ligne), le regret du manque de ligne directrice et le recours à l'annonce de projet

Enquête - Permis hébergement touristique

Critères d'analyse des permis pour hébergement touristique
– Incidence du projet

- La localisation du projet et le stationnement : 100% des réponses
- Le bruit 90% des réponses
- Autres : Local poubelle, Local vélo, Bâtiments existants, Impétrants, Impact sur la nature si projet en ZF ou à proximité

Critères (par commune avec permis HP) pour déterminer l'incidence du projet (repris de la circulaire)



Plusieurs critères sont mobilisés en même temps :

- 85 % des communes avec des permis HT se basent sur le critère charroi et stationnement et sur le critère localisation du projet pour forger leur avis et 79 % sur le bruit. C'est cohérent avec les conditions imposées et les motifs de refus invoqués
- Plus d'1 commune sur 2 sur la gestion des vues et l'intégration au sein des paysages (seul critère qui dézoome un peu par rapport aux abords immédiats du projet et du bon aménagement des lieux pour le voisinage)

Nous renvoyons le lecteur vers la fiche Seuil/quota/plafond HNP pour plus d'information sur les critères utilisés pour déterminer la densité en hébergements touristiques.

Il ne faut pas oublier de prendre en compte les prescriptions existantes au sein des permis de lotir/d'urbanisation. Certaines réservent ceux-ci à de l'habitation privée unifamiliale.

PROCEDURE D'AUTORISATION - PERMIS D'URBANISME (CHANGEMENT D'AFFECTATION – HEBERGEMENT TOURISTIQUE) 6/8

Au niveau des demandeurs, il est important de les informer en amont de cette obligation d'obtenir un permis d'urbanisme pour créer un nouvel hébergement touristique (changement de destination au sein d'une construction existante ou nouvelle construction destinée à de l'hébergement touristique). Une page dédiée à cette information a été mise en avant au sein du nouveau site du SPW-TLPE-DATU (juillet 2024).

Accueil > Actualités >

Hébergements touristiques : un permis d'urbanisme est nécessaire !

🕒 Temps moyen de lecture : 1 minute

Publié / mis à jour le 05-07-2024



Vous projetez de créer un gîte ? Vous êtes désormais tenu d'introduire une demande de permis d'urbanisme auprès des autorités communales.

Depuis le 30 janvier 2023, la délivrance d'un permis d'urbanisme préalable à la création d'un hébergement touristique est devenue obligatoire.

Cette réglementation a pour objectif de permettre aux communes de mieux répartir l'offre de logement et d'éviter la désertion de certains quartiers en dehors des périodes de vacances. Elle est également destinée à lutter contre les incidences négatives liées à certains types de logements touristiques.

En savoir plus !

[Un permis d'urbanisme pour créer un hébergement touristique](#)

Intérêt de communiquer le plus en amont possible sa politique concernant l'HNP pour agir en matière d'accès au logement

La communication des potentialités relatives à un bien le plus en amont possible permet de limiter les attentes des éventuels acheteurs en vue de créer un gîte, de limiter le nombre de permis demandés et ainsi indirectement de diminuer la charge de travail de l'administration.

Lorsque les biens sont achetés dans une logique économique, les contraintes urbanistiques ont un effet sur les prix de vente car elles balisent les usages potentiels d'un bien et donc le rendement attendu d'un investissement. Informer les éventuels candidats acquéreurs en amont de la vente sur l'exigence d'un permis et l'existence d'une ligne de conduite communale ainsi que son contenu (ou d'un GCU / SDC / OPAG) offre un potentiel important pour limiter les prix de vente (à la fois le consentement à payer d'un investisseur mais aussi les exigences du vendeur).

Cette information en amont peut se faire sur le site communal de la commune, via les renseignements urbanistiques aux notaires ou la demande d'un certificat d'urbanisme n°2.

L'information aux notaires (données par les communes et répercutées par ceux-ci à leurs clients) reste toutefois essentielle notamment dans le cas de vente publique où le dossier est déjà traité dans son intégralité. Autrement dit, outre le PU, la communication en amont est essentielle pour agir en matière d'accès au logement.

Adaptabilité

En route vers les recommandations...

Cet outil nous paraît pertinent et opportun pour encadrer l'HNP. Il permet à la fois de répondre au défi de l'optimisation spatiale et d'accès au logement tout en offrant une souplesse d'utilisation qui permet de répondre aux divers contextes locaux. Il est directement mobilisable par les communes et ne nécessite pas de modification législative.

Son efficacité dépend fortement de l'existence d'une vision communale et des mesures entreprises en amont pour concrétiser la politique communale et aider à la motivation de la décision. Les dynamiques immobilière et touristique pourraient justifier d'une application différenciée au sein du territoire communal à argumenter au sein d'un SDC et/ou de lignes de conduite.

Cet outil est aussi pertinent pour encadrer l'HNP marchand au niveau des nuisances (sonores) particulièrement si une réflexion sur la localisation des HT en fonction de leurs caractéristiques existe.

La possibilité pour l'autorité compétente de refuser le permis, notamment si les conditions de l'intégration du projet n'étaient pas suffisantes, lui offre une marge d'action considérable. L'imposition de conditions et de charges d'urbanisme réalisées aussi au moment de l'autorisation sont des leviers complémentaires.

Dans le cas de constructions neuves, imposer la condition que les gîtes puissent être transformés en logements (localisation des accès, des cages d'escalier, des cuisines...) permet d'anticiper les potentielles reconversions de gîtes à la suite d'évolutions du marché, législatives, ou des attentes du propriétaire et participe à l'optimisation spatiale. Dans ce cadre, renvoyer les auteurs de projets et les porteurs de projet le plus en amont possibles vers des lignes de conduite sur la construction modulaire peut faciliter l'adhésion du porteur de projet.

Avoir une vision des hébergements touristiques qui respecte autant voire plus les exigences pour un logement (PEB, salubrité, modularité, imperméabilisation des sols...) semble essentiel. Ce serait contreproductif de plus imposer le résidentiel que le non résidentiel sur ces points. Des mesures allégées en termes de PEB par exemple, incitent à la transformation en HNP.

La tentation est grande d'intégrer des mesures touchant au mode d'exploitation dans le permis d'urbanisme mais il ne s'agit pas de la fonction de l'outil, cela pourrait ne pas avoir de portée ou être remis en question. Les conditions d'exploitation relèvent du Code wallon du tourisme et peuvent être complétées au sein d'une OPAG et/ou d'un RP hébergements touristiques.

Pour cadrer le développement des résidences secondaires via l'outil permis, il est possible d'intégrer dans un GCU des indications qui visent à harmoniser le développement des RS sur le territoire communal. Ce qui permet à une commune par simple délibération de son conseil communal de créer un nouveau fait générateur de permis : la création de RS.

PROCEDURE D'AUTORISATION - PERMIS D'URBANISME (CHANGEMENT D'AFFECTATION – HEBERGEMENT
TOURISTIQUE) 8/8

La pertinence du projet au regard notamment des besoins en logement de la commune peut être un critère utilisé dans le processus d'autorisation. Ainsi, la circulaire ministérielle insiste sur la destination des noyaux villageois : ils « sont destinés à accueillir majoritairement des habitations, des activités agricoles et des fonctions de base (services postaux, écoles fondamentales, services de proximité : cabinets médicaux, pharmacies...) lesquelles assurent la dynamique des zones rurales tout au long de l'année ».

En plus des critères mentionnés dans la circulaire, une analyse différente doit être réalisée selon qu'il s'agisse d'un projet de construction d'HNP ou de transformation d'un logement en HNP. Pour la construction d'HNP, comme pour le logement, les critères d'accessibilité sont essentiels que cela soit la proximité aux infrastructures de transport (TC ou modes doux) ou la localisation au sein d'une centralité. Toutefois, pour la transformation de logements en HNP, afin d'éviter d'évincer des logements de lieux bien localisés, il est recommandé de protéger les espaces accessibles ou proches des centralités de la création d'HNP et de privilégier l'implantation de ceux-ci dans les espaces plus excentrés.

Bonnes pratiques :

- Adapter l'application de l'outil en fonction des dynamiques immobilières et touristiques locales, en motivant cette différenciation dans le cadre d'un SDC, GCU, OPAG, lignes de conduite.
- Etablir des critères pour définir la densité en hébergements touristiques de manière objective, en tenant compte des objectifs poursuivis et de la latitude laissée aux communes dans la circulaire.
- Faire connaître la vision communale concernant l'HNP en ayant par exemple une page internet communale dédiée à l'HNP renvoyant vers les différents documents pertinents (GCU, OPAG, ligne de conduite, charte...).
- Informer en amont les demandeurs de l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisme pour créer un nouvel hébergement touristique (changement de destination au sein d'une construction existante ou nouvelle construction destinée à de l'hébergement touristique) et des possibilités de conversion en hébergements touristiques dans les informations aux notaires, en amont de la vente (site de la commune..) ou lors de la demande de CU2.
- Inciter les porteurs de projet à venir rencontrer l'administration communale au plus tôt afin qu'ils anticipent les attentes de la commune et d'éviter un refus de permis sur bases d'éléments qui auraient pu être évités.

Ressources

- Rapport de recherche CPDT : Tourisme et territoire : gérer le passé et préparer l'avenir - Annexe 2022 – Evolution et recommandations pour le secteur touristique wallon - M.2.b.4. Permis d'urbanisme préalable à la création d'hébergements touristiques par changement d'affectation du bien (2021), pp85-89. https://cpdt.wallonie.be/wp-content/uploads/2023/03/CPDT_RF_Dec_2022_Annexe_R4.4_Annexe3.pdf - Consulté le 22/07/2024.
- Code du Développement territorial, coordination officielle - Mise à jour au 1er juin 2024 <https://territoire.wallonie.be/storage/territoire/documents/content/page/codt/codt--version-officiouse-2024.06.01-37.2.pdf> - Consulté le 22/07/2024.
- Documents de sensibilisation à l'obligation d'avoir un permis d'urbanisme pour créer un hébergement touristique mis en ligne par la Wallonie https://www.youtube.com/watch?v=qyTnae_8oSU et <https://territoire.wallonie.be/fr/actualite/hebergements-touristiques-un-permis-durbanisme-est-necessaire> - Consulté le 29/07/2024.
- Rapport de recherche CPDT : Espaces ruraux, des usages en évolution : le recyclage du bâti existant en lieux d'habitat non permanent – Annexe 4 (2024). Evaluation du dispositif d'autorisation - permis d'urbanisme pour créer un hébergement touristique (par changement d'affectation).

PROCEDURE D'AUTORISATION - PERMIS D'URBANISME A DUREE LIMITEE (CHANGEMENT D'AFFECTATION – HEBERGEMENT TOURISTIQUE) 1/4

Accès au logement



Nuisances sonores



Finance communale



Services et commerces



Description

Cet outil définit un mécanisme au sein du CoDT qui permet de délivrer des autorisations urbanistiques à durée limitée y compris pour les hébergements touristiques.

Son objectif général au niveau de la recherche est d'assurer l'accès au logement (même s'il n'a pas été créé dans ce but). Il participe à l'optimisation spatiale dans le sens où il permet une réutilisation souple du bâti existant. Il s'agit d'un outil du CoDT (Art. D.IV.80) en vigueur depuis le 1^{er} avril 2024 et dont l'application s'impose à toutes les communes wallonnes. Le levier d'action relève des autorisations (permis d'urbanisme). Il concerne les HNP (hors résidences secondaires) et est intéressant notamment pour de la « rénovation » au niveau des zones destinées à l'urbanisation. Le niveau de pouvoir de décision est la Wallonie. La mise en œuvre se fait au niveau des communes à l'échelle communale. Les dynamiques immobilière et touristique pourraient justifier d'une application différenciée au sein du territoire communal (à argumenter au sein d'un SDC ou des lignes de conduite par exemple).

Autorisation

Evaluation

L'intérêt de cet outil est d'encadrer en amont le développement des hébergements touristiques particulièrement au sein des zones au plan de secteur non prioritairement destinées à l'hébergement touristique (comme les zones d'habitat ou d'habitat à caractère rural) via la limitation dans le temps de l'exploitation d'un hébergement touristique. Les actes et travaux à visée touristique (hébergements) peuvent ainsi participer à la stratégie locale qui peut être mouvante, être assurés de soutenir l'attractivité du territoire wallon et éviter aux collectivités de subir une nouvelle artificialisation du sol sans retombée positive. Cela permet aussi d'accompagner les innovations dans le domaine touristique dès leur apparition sans attendre d'en connaître les retombées territoriales possibles. De plus, les hébergements touristiques mis en location pour de courte durée permettent une rentabilité plus importante que des locations à long terme. Par conséquent, une stratégie d'autorisation pour une durée limitée (suffisamment longue) d'hébergement touristique pourrait aider les communes à réintroduire des biens immobiliers dégradés sur le marché.

Cette mesure est directement applicable. L'article D.IV.80 du CoDT concernant la durée du permis d'urbanisme a été modifiée en décembre 2023 (et en vigueur depuis le 1^{er} avril 2024). La durée d'un permis d'urbanisme peut être limitée dans trois cas (§1er/1) : pour

- 1° des actes et travaux dans une zone qui n'est pas destinée à l'urbanisation ;
- 2° la création d'un nouveau logement dans une construction existante ;
- 3° la modification de la destination de tout ou partie d'un bien.

C'est le troisièmement qui nous intéresse pour ce qui concerne la possibilité de limiter la durée des permis d'urbanisme pour l'hébergement touristique (notamment au sein des ZH et ZR). La limitation obligatoire de la durée des PU pour l'hébergement touristique au sein de la zone forestière était déjà prévue à l'article D.IV.80 §1 6°. Pour la ZA, l'Art. D.IV.80 §1 4° enlevait cette durée limitée quand cela concernait des actes et travaux constituant la transformation, l'agrandissement ou la reconstruction d'un bâtiment existant. La modification de décembre 2023 donne la possibilité à l'autorité délivrante de limiter la durée des PU pour tous les actes et travaux dans une zone qui n'est pas destinée à l'urbanisation (D.IV.80 §1/1 1°).

Il s'agit d'une possibilité et non d'une obligation. Cela nécessite une bonne argumentation lors de la motivation pour éviter le risque de recours éventuels.

Recommandations de la recherche CPDT « Tourisme et territoire : gérer le passé et préparer l'avenir » (2022)

La possibilité de limiter les permis pour les activités touristiques et particulièrement les hébergements faisait partie des recommandations émises par la recherche CPDT « Tourisme et territoire : gérer le passé et préparer l'avenir » en 2022.

Deux propositions de modification de l'article D.IV.80 §1 du CoDT avaient été faites avec des intentions différentes : « *Soit l'intention est de limiter dans le temps tous les permis relatifs à un hébergement touristique, auquel cas il est nécessaire d'introduire à l'alinéa 1 du §1 un 13° rédigé comme suit : « 13° pour des projets portant sur des hébergements touristiques » ; Soit le choix d'un permis à durée limitée est laissé à l'autorité délivrante et c'est l'alinéa 2 du §1 qu'il convient de modifier en ces termes : « La durée du permis peut être limitée s'il est relatif à des actes et travaux dans une zone qui n'est pas destinée à l'urbanisation [ou pour des projets portant sur des hébergements touristiques] » - la seconde proposition offrant sans doute plus de souplesse et permettant d'adapter la décision en fonction de la localisation et du type d'hébergement touristique ».*

Les modifications adoptées au CoDT en décembre 2023 ont privilégié la liberté laissée à l'autorité délivrante de limiter ou non la durée des permis. Elles ne concernent pas spécifiquement l'hébergement touristique mais elles le permettent : le D.IV.80 §1/1 1° pour les zones non destinées à l'urbanisation et le D.IV.80 §1/1 3° pour la modification de la destination de tout ou partie d'un bien.

Au terme du délai autorisé, le bénéficiaire du permis est tenu de remettre les lieux en l'état où ils se trouvaient avant la mise en œuvre du permis (D.IV.80 §2) ou de demander un nouveau permis pour la création d'un hébergement touristique. Cette remise en état, concernant les permis permettant la modification de destination d'un bien consiste à un retour vers la destination initiale du bien. C'est particulièrement intéressant pour ce qui concerne l'optimisation spatiale tant dans son volet préservation des terres - ZAN (D.IV.80§1/11°) que dans son volet utilisation efficiente (réhabilitation) (D.IV.80§1/1 3°).

La possibilité de limiter la durée des permis d'urbanisme pour l'hébergement touristique (modification de tout ou partie d'un bien) a été introduite lors de la réforme du CoDT en 2023. Elle répond à l'un des objectifs de celle-ci à savoir la réduction de l'étalement urbain et de l'artificialisation. Si son objectif premier n'est pas d'encadrer le développement de l'hébergement touristique (plutôt dévolu au D.IV.4.7°) dans un souci notamment de préserver l'accès au logement, il est une des réponses possibles à ce souhait d'encadrement du développement de l'HT où cela se justifie, dans un contexte de dynamiques touristiques et immobilières élevées connues par une partie des communes wallonnes (et quantifiées dans la présente recherche).

Il est trop tôt pour pouvoir en faire une évaluation (entrée en vigueur le 1^{er} avril 2024) tant au niveau de ses effets quant à l'accès au logement qu'au niveau de l'optimisation spatiale. Quelques communes (enquête PU durant l'été 2024) utilisent déjà cette possibilité de délivrer des PU à durée limitée plus spécialement quand il s'agit de nouvelles constructions (avec comme condition qu'à la fin du délai le bien redevienne du logement résidentiel si la demande n'est pas renouvelée).

Comme pour toute implémentation de nouvelles réglementations, un temps d'adaptation est nécessaire notamment pour se fixer des lignes de conduite pour la motivation des permis à durée limitée qui garantissent une égalité de traitement qui limite le risque de recours. Ces lignes de conduite sont à déterminer en fonction des contextes locaux (pour quel type de projet, à quel endroit, pour quelle durée...). Sur le long terme, le renouvellement de ces permis à durée limitée pourrait augmenter légèrement la charge de travail au niveau du traitement des permis. Les dynamiques immobilière et touristique pourraient justifier d'une application différenciée au sein du territoire communal (à argumenter au sein d'un SDC par exemple)

Au niveau des demandeurs, il est important de les informer en amont de cette possibilité de limitation dans le temps de leur permis afin qu'ils soient bien conscients des conséquences potentielles de celle-ci sur leur projet (notamment en termes de rentabilité). Un dialogue avec le porteur de projet est nécessaire en amont pour calibrer la durée de validité du permis.

Adaptabilité

En route vers les recommandations...

Cet outil nous paraît pertinent et opportun pour encadrer l'HNP. Il permet à la fois de répondre au défi de l'optimisation spatiale, d'accès au logement et de réhabilitation du bâti tout en offrant une souplesse d'utilisation qui permet de répondre aux divers contextes locaux mais aussi aux évolutions de plus en plus rapides auxquelles doit répondre le territoire.

Pour limiter l'érosion du parc de logements utilisables à des fins de résidences principales, notamment par l'immobilisation des biens en hébergement touristique et à l'augmentation de leur valeur uniquement sur base de la limitation du nombre d'autorisations délivrées, il est utile dans les cas de changement de destination d'un bien de délivrer le permis d'urbanisme pour une durée limitée. Cette pratique peut à terme créer davantage de logements en permettant de mobiliser des moyens financiers (associés à une rentabilité plus forte) pour réhabiliter du bâti en HNP marchand et, au terme de la validité du permis, l'utiliser à des fins de résidence principale ou autoriser à nouveau l'usage en HNP marchand.

Les conditions à ajouter au permis à durée limitée, ces conditions de renouvellement et la durée de celui-ci sont sans doute des points d'attention pour le futur. Il serait aussi intéressant de voir si la nécessité d'obtenir un permis pour créer un hébergement touristique dans une construction existante (D.IV.4 7° - modifier la destination) pourrait dans le futur être couplée à la possibilité de limiter la durée du permis (D.IV.80/1).

Dans le cas où la construction existante est destinée à redevenir de la résidence principale, cette mesure gagnerait à être complétée avec une pensée sur la modularité de l'HNP destiné à être mis en location. Pour des hébergements d'une capacité supérieure à trois chambres une réflexion architecturale peut être envisagée afin de permettre la conversion aisée en logements.

PROCEDURE D'AUTORISATION - PERMIS D'URBANISME A DUREE LIMITEE (CHANGEMENT D'AFFECTATION – HEBERGEMENT TOURISTIQUE) 4/4

Les points à intégrer concernent notamment : les accès, les cages d'escaliers, les canalisations d'adduction et d'évacuation d'eau. Dans ce cadre, des documents de sensibilisation des maîtres d'ouvrage et des architectes pourraient être réalisés par des organisations sectorielles (hébergeurs, architectes) ou supra communales (GAL, Parcs Naturels...).

Ressources

Rapport de recherche CPDT : Tourisme et territoire : gérer le passé et préparer l'avenir - Annexe 2022 – Evolution et recommandations pour le secteur touristique wallon - M.2.b.3. Autorisations (d'urbanisme / d'exploitation / d'environnement / touristique) ; temporaires, à durée limitée (2021), pp81-84.

https://cpdt.wallonie.be/wp-content/uploads/2023/03/CPDT_RF_Dec_2022_Annexe_R4.4_Annexe3.pdf - Consulté le 22/07/2024.

Code du Développement territorial, coordination officielle - Mise à jour au 1er juin 2024
<https://territoire.wallonie.be/storage/territoire/documents/content/page/codt/codt--version-officiuse-2024.06.01-37.2.pdf> - Consulté le 22/07/2024.

<https://territoire.wallonie.be/fr/page/un-permis-durbanisme-pour-creer-un-hebergement-touristique> - Consulté le 14/08/2024.

Description

Accès au logement



Nuisances sonores



Finance communale



Services et commerces



Finance

La fiscalité communale peut être utilisée pour compenser les pertes de revenus communaux, assurer l'accès au logement et pour mieux pouvoir suivre et réguler l'évolutions des usages des logements. Elle est utile à l'optimisation spatiale car elle permet une meilleure connaissance de l'utilisation du parc de logement au sein de la commune et, de manière marginale, limite l'utilisation des logements à fins autres que l'habitation.

Les différentes mesures envisagées ici sont :

- Les règlements-taxes communaux (taxe de séjour, taxe sur le bâti inoccupé, taxe sur les résidences secondaires ou taxes apparentées) ;
- La taxe additionnelle à l'IPP et les centimes additionnels au Précompte Immobilier, dans une moindre mesure.

Le règlement-taxe est un outil qui découle du principe d'autonomie fiscale des pouvoirs locaux (Constitution, article 170) et qui est encadré par le CDLD ainsi que par la loi fiscale.

La possibilité d'appliquer une fiscalité additionnelle est accordée par le Code des impôts sur les revenus¹⁴.

Citons la circulaire relative à l'élaboration des budgets des communes de la région wallonne¹⁵ ayant pour double objectif d'outiller les communes en matière de bonnes pratiques et d'informer les communes sur la manière dont la région entend appliquer son droit de tutelle (« pour empêcher que le droit ne soit violé ou l'intérêt général blessé » (Abraham, 2024)). Son interprétation et son utilisation par la Wallonie est actuellement plutôt stricte pour un document au plus bas niveau de la hiérarchie des normes juridiques. Utilisation qui a été remise en question plusieurs fois par le conseil d'état¹⁶.

Le levier d'action relève du financier (fiscal, incitant financier) mais contribue à consolider l'observation du territoire (données, monitoring...). Il concerne les résidences secondaires et les hébergements locatifs touristiques. Il s'applique à l'échelle communale potentiellement dans l'ensemble des communes wallonnes.

¹⁴ Art. 464 et suivants, <https://www.uvcw.be/finances/focus/art-2417>

¹⁵ <https://interieur.wallonie.be/sites/default/files/2024-06/CB%202025%20-%20Communes.docx>

¹⁶ Voir notamment à ce sujet, l'article de l'UVCW sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 24 mai 2002 : <https://www.uvcw.be/finances/articles/art-1631>

Recommandations de la recherche CPDT « Tourisme et territoire : gérer le passé et préparer l'avenir » (2022)

L'encadrement des hébergements touristiques via la taxation communale (règlement-taxe de séjour et règlement-taxe sur les résidences secondaires) faisait parties des recommandations émises par la recherche CPDT « Tourisme et territoire : gérer le passé et préparer l'avenir » en 2022.

La recherche proposait l'adoption d'une taxe sur les résidences secondaires et d'une taxe sur de séjour au sein des communes. Elle proposait des modèles basés sur ceux rédigés par le SPW-Pouvoirs Locaux. La présente fiche s'inspire de ces recommandations mais propose d'aller plus loin en articulant les différentes taxations communales en lien avec l'usage du bâti.

Evaluation

La mesure envisagée consiste à adopter une fiscalité communale intégrant les enjeux posés par l'HNP pour les finances communales et pour l'accès au logement. Sont analysés ici, les possibilités pour la commune d'adopter des règlements-taxes sur le séjour, les résidences secondaires et le bâti inoccupé ou dégradé et dans une moindre mesure la possibilité d'agir sur les centimes additionnels au Pré-compte Immobilier et à la taxe additionnelle à l'Impôt des Personnes Physiques.

1. LES REGLEMENTS-TAXES SUR LE BATI RESIDENTIEL ET APPARENTE

Les pouvoirs locaux disposent de l'autonomie fiscale et peuvent ainsi adopter des règlements-taxes. Il s'agit d'un « prélèvement pratiqué par voie d'autorité par les communes sur les ressources des personnes qui y vivent ou y possèdent des intérêts, pour être affecté aux services d'utilité publique » (Abraham, 2024 citant la cour de cassation). Il leur revient alors de définir ce qui est d'intérêt communal afin qu'elles « puissent se saisir de tout objet qu'elles estiment relever de leur intérêt » (Abraham, 2024). Une fois que la commune a reconnu comme de l'intérêt communal la politique d'accès au logement, elle a toute faculté à mener une fiscalité favorable sans que ce ne soit une compétence matérielle de la commune (Abraham, 2024). L'autonomie fiscale de la commune recouvre les motifs de taxation, les objectifs poursuivis, les montants et les exonérations. Seule une loi (adoptée au niveau fédéral) a la faculté de limiter cette autonomie fiscale des pouvoirs locaux. Toutefois, il existe de nombreuses balises : loi fiscale, principes de droits, circulaires et une tutelle régionale est d'application pour s'assurer de la légalité des règlements-taxes. Quelques éléments à des fins de compréhension sont énoncés ci-dessous.

Tout d'abord, la « Circulaire relative à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne » émise chaque année à destination des communes retrace les avancées législatives et les bonnes pratiques en matière de fiscalité communale. Indicative, elle a pour objectif de mettre en œuvre la « Paix Fiscale » en Région wallonne. Elle indique comment la Région entend exercer son pouvoir de tutelle en vue du respect de la loi et de l'intérêt général. Elle propose des taux maximums, des exonérations... toutefois la jurisprudence a reconnu le caractère indicatif de ces informations. Outre les informations en termes de procédures et de jurisprudence, elle a pour avantage de fournir des indications et modèles homogènes et promeut ainsi une certaine sécurité juridique pour les règlements-taxes qui respectent les balises proposées.

Le caractère annuel de la circulaire la rend adaptable aux déclarations de politique générale successives. Concernant l'opportunité d'adopter des règlements-taxes, la circulaire 2025 adoptée le 30 mai 2024, insiste sur la prise en compte du rendement net réel de la taxe tout en reconnaissant le rôle d'outil politique de la fiscalité communale. Directement à la suite, elle insiste sur l'importance pour la Région de satisfaire à la demande en logement et l'adéquation de l'échelle communale pour mettre en place une taxe sur les immeubles bâtis inoccupés. Il nous semble que ce raisonnement peut être étendu à la mise en place de règlements-taxes sur les résidences secondaires et de séjours et à l'articulation des ces différentes taxes entre elles.

« Les autorités locales seront attentives au fait que l'établissement d'une taxe doit non seulement tenir compte de son rendement net réel, du coût du recensement, de l'enrôlement et de la perception, mais aussi de ses répercussions sociales, environnementales et économiques. **Ceci n'exclut évidemment pas le rôle d'outil politique de la fiscalité.**

La déclaration de politique régionale vise à satisfaire à la demande de logements et à lutter contre les logements inoccupés. Ainsi, il est loisible aux communes d'instaurer une taxe sur les immeubles bâtis inoccupés. En effet, les communes constituent le niveau de pouvoir le plus adapté pour apprécier l'opportunité de mettre en place le recouvrement d'une telle taxe et mener les investigations propres à dresser l'inventaire des biens concernés. »

Figure 4 : Extraits de la circulaire budgétaire 2024

Quelles sont les implications des principes de droit pour la mise en place d'une fiscalité intégrant le développement de l'HNP ?

Quelques principes utiles à la compréhension de la mesure¹⁷

Outre la circulaire administrative, de nombreux principes et textes de droit s'appliquent à la fiscalité communale. Les principes énoncés ci-dessous ne visent que les éléments utiles à la compréhension de la mesure envisagée. Pour appréhender l'ensemble des bonnes pratiques en vue d'élaborer des règlements-taxes et d'en assurer la sécurité juridique, il est nécessaire de se référer aux institutions compétentes en la matière, à commencer par le SPW-Pouvoir Locaux¹⁸. L'Union des Villes et Communes Wallonnes¹⁹ fournit aussi nombre d'informations sur ce sujet.

- La **motivation du règlement-taxe** et des différentes modalités au sein de celui-ci ou dans le rapport administratif qui l'accompagne. Afin de permettre aux juridictions et à l'autorité de tutelle d'examiner la légalité du document, l'autorité communale doit définir les objectifs qu'elle poursuit ainsi que les motivations des règles particulières dans le règlement-taxe et le dossier administratif.
- Le principe **d'égalité et de non-discrimination** établit que ceux qui se trouvent dans une même situation devant la loi soit atteint de la même manière et, simultanément, des situations différentes, au regard de la mesure considérée ne peuvent être traitées de manière identique. Les différences de traitement entre des catégories de personnes doivent reposer sur des critères objectifs et raisonnablement justifiés. « *Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les*

-

¹⁷ Les citations reprises dans cet encadré sont tirées de la circulaire budgétaire du 30 mai 2024.

¹⁸ SPW Intérieur et Action sociale : <https://interieur.wallonie.be/qui-sommes-nous>

¹⁹ <https://www.uvcw.be/finances/focus/art-2455>

- *moyens employés et le but visé²⁰ ».*
- Le principe « **non bis in idem** » veut qu'un contribuable ne soit pas soumis deux fois au même impôt sur le même objet. Toutefois, sur base de la jurisprudence la circulaire précise que « *ce principe ne s'applique pas s'il s'agit de taxes établies par des autorités fiscales différentes* », mais aussi que « *une double taxation d'un même redevable est juridiquement possible si les causes qui justifient l'impôt sont différentes* ».
- L'objectif principal de la taxe doit être **budgétaire**, toutefois « *rien ne s'oppose à ce que le Conseil communal poursuive des objectifs accessoires, non financiers, d'incitation ou de dissuasion.* » Il y a donc lieu d'éviter les taxes qui empêcheraient l'exercice d'activités licites. Une taxe ne peut être prohibitive, avoir pour effet de faire disparaître l'activité qu'elle taxe ou d'empêcher l'installation ou le développement d'une activité sur le territoire communal.
- Une taxe **ne peut pas entraver la liberté de commerce ou d'industrie** même si cette liberté n'est pas absolue et n'empêche pas le pouvoir communal d'établir des taxes sur les activités économiques et commerciales.
- Enfin, une taxe ne peut viser des actes illicites, ceux-ci relevant de régimes de sanction pénale ou administrative.

Ces principes modulent les capacités d'action communale en matière de fiscalité. Quelles sont ces implications pour la mise en place d'une fiscalité intégrant le développement de l'HNP ?

Une articulation entre les différentes taxes (séjour, résidence secondaire voir même des logements inoccupés) est non seulement possible mais souhaitable pour d'autres raisons que la régulation de l'HNP. Les principes fiscaux prévoient d'éviter les doubles taxations mais aussi d'assurer une égalité de traitement. Pour ce faire il est nécessaire de bien articuler les règlements-taxes entre eux.

Les taxes peuvent avoir un objectif de dissuasion du développement de l'HNP dans les communes mais ne peuvent l'empêcher totalement, l'appréciation au regard du contexte communal et les objectifs visés seront ici aussi d'importance. « *Lorsqu'elles poursuivent des objectifs d'incitation ou de dissuasion par la voie fiscale, les communes doivent toutefois respecter les limites de leurs propres compétences et ne peuvent s'emparer ou régler des matières qui relèvent d'autres niveaux de pouvoir.* » (Abraham 2024)

Analyse de règlements-taxes en lien avec l'usage du bâti

Les règlements-taxes concernant les taxes de séjour, les résidences secondaires, les immeubles inoccupés des communes de Vresse-Sur-Semois, Houffalize, Waimies et Rendeux ont été analysés pour l'exercice d'imposition le plus récent disponible. Ces règlements ont été approuvés à des années variables, certaines communes faisant le choix d'adopter un règlement-taxe applicable sur plusieurs années plutôt que chaque année tel que recommandé dans la circulaire.

²⁰ Cour constitutionnelle, Arrêt n° 39/96 du 27 juin 1996 (point B2.2).

Le règlement-taxe offre une certaine souplesse quant aux objectifs poursuivis, aux objets taxés, aux montants... Simultanément, cette souplesse pose des difficultés en matière de comparaison puisqu'au final on compare des régimes de taxation différents portant sur des objets ayant des définitions hétérogènes. De plus, l'analyse a porté uniquement sur le contenu du règlement-taxe. Il serait intéressant de compléter cette analyse par celle des dossiers administratifs accompagnant leur adoption pour l'approbation par la tutelle, ceux-ci servant à étayer leurs motivations.

Nous proposons une analyse des règlements-taxes en deux parties :

- L'adoption de règlements-taxes relatifs à l'HNP et à l'utilisation du bâti ;
 - L'articulation des différentes mesures fiscales entre elles de manière à renforcer la régulation de l'HNP sur le territoire.
- **Adoption de règlements-taxes en lien avec l'usage du bâti**

- **Les règlements-taxes sur le séjour**

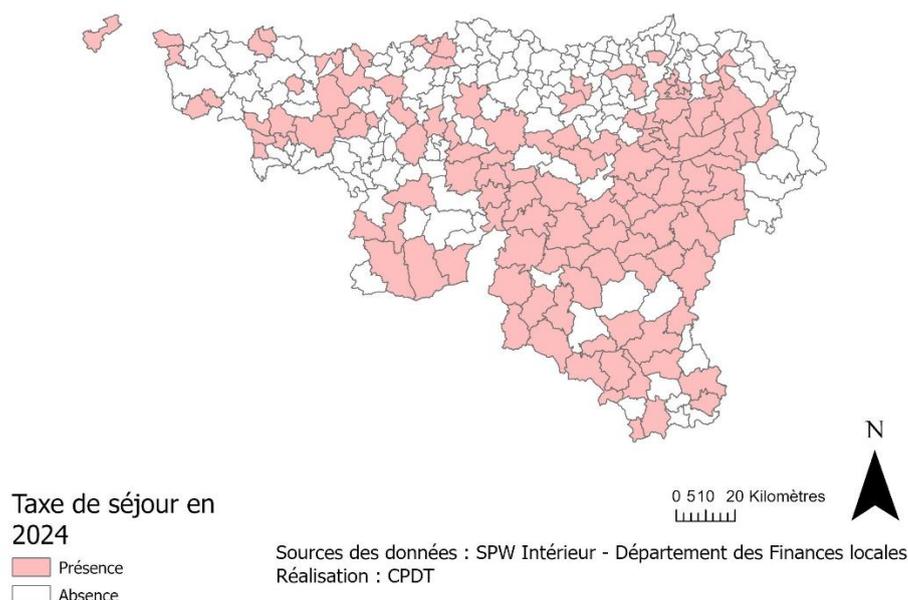


Figure 5 : Communes disposant d'un règlement-taxe de séjour en 2024

Dans les quatre règlements-taxes étudiés, **la taxe est un montant forfaitaire par an** appliqué en fonction de la capacité de l'hébergement mis en location. L'alternative étant de réaliser une taxation sur le nombre de nuitées, donc de mises en location effectives. L'analyse de la presse a révélé que le passage d'une taxation à la nuitée vers une taxation sur la capacité est une tendance en Wallonie. Cette approche a pour avantage pour l'autorité publique de pouvoir être aisément objectivée et contrôlée sur base des déclarations réalisées ainsi que sur base des annonces de mise en location. Cela permet aussi à la commune d'avoir une recette stable et de ne pas devoir contrôler les déclarations sur le nombre de nuitées. Ce mode de taxation permet aussi de percevoir la taxe en début d'année et de ne pas attendre le résultat des locations effectives qui sont transmis après l'exercice d'imposition.

Toutefois, le montant forfaitaire est parfois dénoncé par les propriétaires de gîte car il ne tient pas compte de l'activité effective de l'hébergement et peut donc s'avérer contraignant en cas d'année creuse ou de non-location pour des raisons indépendantes de l'hébergeur. Lors d'échanges au sein du groupe de travail de 2024, certaines communes mentionnaient la volonté d'appliquer une taxation à la nuitée, celle-ci étant considérée comme plus avantageuse en termes de recettes. Soulignons que du point de vue de l'intensité d'usage (composante de l'étalement urbain), le recours à un montant forfaitaire a pour avantage d'inciter les hébergeurs à maximiser le nombre de location sur l'année, ce qui présente aussi des avantages en termes de retombées économiques pour les territoires même si l'impact de ces incitations ne peut être évalué.

Tableau 2 : Caractéristiques des règlements-taxe de séjour étudiés

	Houffalize	Waimes	Vresse-sur-Semois	Rendeux
Année d'adoption	2024	2022	2020	2021
Montant de la taxe de séjour HNP	210 €/personne	180 €/lit	180 €/lit	40 €/personne
Objet	Gîtes, chambres d'hôtes et immeubles et appartements donnés en location pour de courtes durées	Ensemble des hébergements touristiques reconnus au CGT ou non (si ces derniers disposent de 9 lits ou plus), y compris les habitats insolites	Tout établissement d'hébergement touristique situé hors d'un village de vacances, d'un parc résidentiel de week-end, d'un terrain de camping touristique ou d'un terrain de caravanage, à l'exclusion d'un établissement hôtelier ou d'un centre de tourisme social	Pour tous les hébergements touristiques qui ne sont pas des hôtels, chambres d'hôtes ou campings
Variation du prix	50% de réduction si CGT	50% de réduction si CGT	Prix décroissant selon le nombre d'épis et croissant selon la capacité	Les hébergements >9 places sont soumis à un supplément de 50% pour les places excédentaires
Taxe de séjour autre objet touristique	25 €/pp pour les Hôtels 47 €/emplacement de camping	Idem que HNP	180 €/chambre d'hôtel (prix décroissant selon le nombre d'étoile). Les autres hébergements ne sont pas visés par la taxe de séjour (Village de Vacances, Campings, PRWE).	40 €/personne pour les Hôtels et chambres d'hôtes 75 €/emplacement de camping
Motivations				
Coût pour la collectivité de l'hébergement de personnes		x	x	X
Perte d'IPP		x	x	
Missions et services fournis par la commune	x	x	x	x

Impacts et charges différenciées selon le type d'hébergement	x			x
Objectif de la politique du tourisme (réduction CGT)	x	x	x	
Financement des communes	x	x	x	
Equité de la charge fiscale	x		x	
Pression foncière et accès au logement	x		x	
Nuisances (sonores, déchets, charroi)				x

Les **objets taxés** sont assez variables d'une commune à l'autre. La commune de Waimes applique un montant similaire par lit pour tous les types d'hébergements touristiques, la commune de Rendeux applique une logique assez proche (hormis pour les campings). Les hôtels et chambres d'hôtes y sont taxés de la même manière que les hébergements de location de courte durée. A l'inverse, les autres règlements étudiés introduisent des montants variables selon le type d'hébergement. Ces variations

portent soit sur le montant de la taxation soit sur des objets touristiques exonérés. Ces différences de taxations doivent être appréhendées au regard des motivations de l'autorité communale pour adopter ces règlements. Il est intéressant de noter que les règlements de Waimes et Rendeux ne sont pas argumentés au regard de la pression foncière ou de l'accès au logement.

Le **montant de la taxe** varie assez fortement d'une commune à l'autre allant de 40 €/personne à Rendeux à 210 €/personne à Houffalize. Ces différences peuvent s'expliquer par des volontés communales différentes qui se reflètent dans la motivation du règlement-taxe (équité de la charge fiscale, pressions foncières et accès au logement). Toutefois il est probable que ces différences s'expliquent plus fondamentalement par des contextes différents (dépendance de l'économie communale au tourisme par exemple) mais aussi des ambitions plus affirmées dans la volonté de développer, encadrer ou dissuader l'activité, la commune disposant d'une marge de manœuvre importante dans la fixation des taux de taxation.

Plus spécifiquement concernant les gîtes, à Waimes et à Rendeux, **le montant de la taxe varie en fonction de la capacité** de l'hébergement. L'intégration de la taille de l'hébergement est probablement à interpréter en fonction des nuisances considérées, les gîtes de grandes tailles étant davantage générateurs de nuisances. Toutefois, seule la commune de Rendeux motive son règlement-taxe en fonction des nuisances. La commune de Waimes, pour les établissements non reconnus au CGT, applique une taxe de séjour pour les établissements de plus de 9 lits. Il s'agit ici d'une mesure visant à mettre en concordance la taxe de séjour avec la taxe sur les résidences secondaires.

- **Les règlements-taxes sur les secondes résidences**

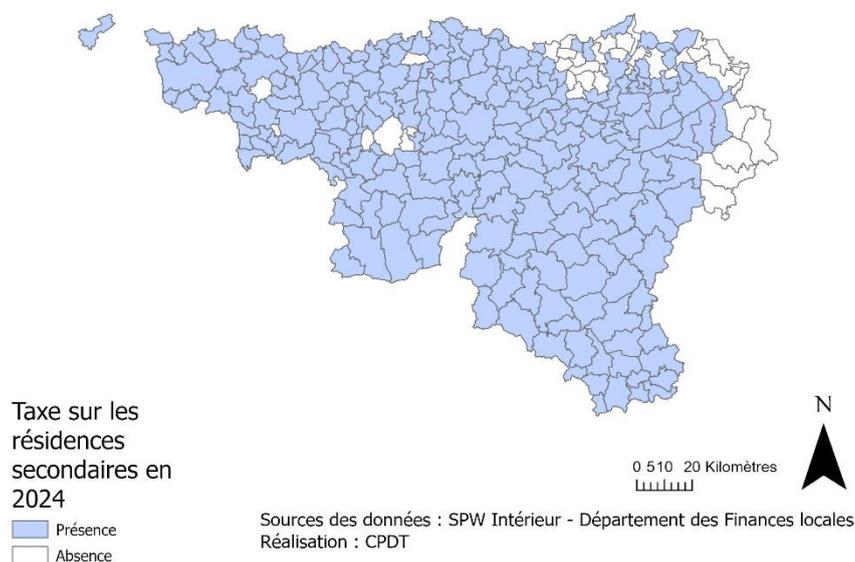


Figure 6 : Commune disposant d'un règlement-taxe sur les secondes résidences en 2024

Les règlements-taxe sur les secondes résidences des différentes communes analysées définissent globalement la seconde résidence de la même manière et qui pourrait être défini comme : « tout logement occupé au 1^{er} janvier par une personne non inscrite au registre de la population de la commune ».

Vers une variation spatiale de la taxe sur les secondes résidences

La localisation de la seconde résidence intervient parfois dans la définition de celle-ci : l'affectation de la zone au plan de secteur (zone de loisir) ou au sein de camping, caravaning ou de périmètre agréé ou sur base des caractéristiques du logement considéré (caravane ou non)²¹. Hormis ces variations de tarif associées au plan de secteur ou à la localisation des périmètres agréés par le CGT, nous n'avons pas détecté de modulation du tarif selon la localisation. Il apparaît toutefois qu'en Flandre certaines communes, notamment côtières, appliquent ce type de modulation. Si cette modalité s'avère être applicable dans les communes wallonnes, cela pourrait être une opportunité pour piloter le développement de l'HNP selon les situations constatées, notamment pour l'orienter vers les localités considérées en déprise.

²¹ <https://www.vlaanderen.be/lokaal-woonbeleid/vlaamse-beleidsprioriteiten/betaalbaar-woonaanbod/tweede-verblijven-opsporen-registreren-en-belasten>

Le montant de la taxation est similaire d'une commune à l'autre avec des montants variants entre 835 € pour Houffalize et 600 € pour Vresse-sur-Semois. Ce montant ne dépend pas de la capacité des secondes résidences (nombre de pièce ou autre), probablement car ces capacités sont difficiles à contrôler.

Globalement, les règlements-taxes sur les secondes résidences sont motivés de manière similaire, c'est-à-dire au regard :

- De la perte de rentrées fiscales (IPP) engendrées par les secondes résidences,
- Du besoin de participer au financement des services fournis par la commune,
- Du statut de la résidence secondaire comme un objet de luxe (avec des variations en fonction du type de seconde résidence).

La commune d'Houffalize motive toutefois aussi sur base des pressions générées par les secondes résidences sur l'accès au logement.

Tableau 3 : Caractéristiques de règlements-taxes sur les secondes résidences étudiés

	Houffalize	Waimes	Vresse-sur-Semois	Rendeux
Adoption	2024	2022	2019	2021
Montant	835 € / seconde résidence 295 € / seconde résidence établie dans un camping agréé	720 € / seconde résidence 250 € / seconde résidence située dans un camping agréé	600 € / seconde résidence 350 € / caravane sise en dehors des périmètres reconnus, autorisés et exploités en tant que camping-caravaning.	700 € / seconde résidence 600 € / seconde résidence en zone de loisirs
Définition	Tout logement existant au 1er janvier de l'exercice d'imposition, dont la personne pouvant l'occuper à cette date n'est pas, à la même date, inscrite pour ce logement au registre de la population ou au registre des étrangers. Il peut s'agir de maisons de campagne, de bungalows, d'appartements, de maisons ou de maisonnettes de week-end ou de plaisance, de pied-à-terre, de chalets, de caravanes résidentielles ou de toutes autres installations fixées au D.IV.4 du CoDT, pour autant que les dites installations soient affectées à l'habitation.	Tout logement existant au 1er janvier de l'exercice d'imposition, dont la personne pouvant l'occuper à cette date n'est pas, à la même date, inscrite pour ce logement au registre de la population ou au registre des étrangers.	Tout logement meublé, effectivement occupé et dont l'état est compatible avec sa destination de logement, en ce compris les caravanes sises en dehors des périmètres reconnus et agréés comme camping caravaning, dont l'occupant n'est pas inscrit aux registres de la population ou des étrangers pour ce logement.	Tout logement privé, autre que celui affecté à la résidence principale, dont les usagers ne sont pas pour ce logement inscrits aux registres de la population ou au registre des étrangers à titre de résidence habituelle et dont ils peuvent bénéficier à tout moment contre paiement ou non, que ce soit en qualité de propriétaire, de locataire ou de bénéficiaire d'une permission d'usage, qu'il s'agisse de maison de bungalow, appartements, maison de campagne de week-end ou de plaisance, de chalets, de caravanes résidentielles ou de toutes autres installations fixes répondants aux critères de fixités prévus à l'article D.IV.4.1° du CoDT

- **Les règlements-taxes sur les immeubles inoccupés**

Une autre taxe communale à envisager en matière d'usage du bâti porte sur les immeubles inoccupés. La taxe concerne des bâtiments inoccupés qu'ils aient une vocation résidentielle ou non.

Globalement, pour les quatre règlements-taxe analysés, la taxe vise les bâtiments sans domiciliation ou inscription à la BCE ainsi que les bâtiments ne faisant pas l'objet d'une autorisation pour l'usage en cours ou dont l'état est incompatible avec l'usage auquel il est destiné. A Vresse-sur-Semois, la taxe vise aussi les bâtiments inachevés ou délabrés.

Tableau 4 : Principes de taxation sur les immeubles inoccupés dans les communes analysées

	Houffalize	Waimes	Vresse-sur-Semois	Rendeux
Année d'adoption	2019	2019	2020	2019
Montant de la taxe	25 € /m linéaire du bâtiment dans sa plus grande longueur	30 € / m de façade principale et par niveau	25 € / m de façade et par niveau	20 € / m de façade et par niveau Le montant de la taxe est plafonné à 1.000 € par immeuble.

La taxe sur les logements inoccupés était un critère pour que la commune puisse réclamer des aides régionales dans le cadre des plans d'action triennaux associés aux plans d'ancrage logement²². Toutefois, le dernier programme d'actions remonte à la période 2014-2016. Mais c'est l'existence de ce critère qui explique probablement l'homogénéité des règlements sur le bâti inoccupé.

Vu les différentes formes de bâti qui peuvent être rencontrés, la taxation est fixée en fonction des dimensions de ceux-ci (longueur du bâtiment ou longueur de façade multipliée par le nombre de niveaux).

Une série d'exonérations temporaires sont prévues afin de ne pas taxer des situations considérées comme indépendantes de la volonté des propriétaires. Celles-ci sont généralement en vigueur pour une durée d'un an. Dans le cas où l'inoccupation se prolonge, le taux de taxation est généralement multiplié par le nombre d'années d'inoccupation jusqu'à un plafond à partir de la troisième année.

Les règlements-taxes sont motivés sur la base de la lutte contre l'abandon et l'inoccupation des immeubles en vue de les remettre dans le parc immobilier actif alors que la commune mobilise des moyens pour remettre des logements sur le marché via des aides, de la difficulté d'accès au logement alors que des immeubles se dégradent. Dans certains cas, l'impact des bâtiments dégradés ou inoccupés sur le développement territorial, les revenus associés à l'IPP ou les désordres publics sont mentionnés.

²² Le plan d'ancrage communal permettait d'augmenter le nombre de logements publics dans la commune. Facteur pris en compte dans le calcul de la répartition du fond des communes.

Autre règlement-taxe communal sur le bâti résidentiel

Comme la commune dispose de compétences en matière fiscale, il peut être envisagé de créer un règlement-taxe *ad hoc* à la situation communale. C'est par exemple le cas de la commune d'Aubange qui vise la résidence non principale. Ce règlement-taxe a fait l'objet d'une demande préalable (c-à-d. avant de la voter au conseil communal) au Ministre de tutelle afin d'obtenir une dérogation à la Paix fiscale sur base de la motivation par la commune d'une situation spécifique justifiant l'établissement de cette taxe.

Le conseil communal d'Aubange a exploité une solution alternative au recours à une taxe sur les secondes résidences combinées à une taxe de séjour. La commune est confrontée à des déclarations d'usage de seconde résidence par des personnes domiciliées au Luxembourg alors qu'il s'agit de résidence principale de fait mais sans domiciliation. Ce phénomène, que la commune a pu objectiver, est généré par les avantages fiscaux luxembourgeois combinés à la difficulté d'y accéder à un logement. La commune a créé un même règlement-taxe sur les Résidences Non Principales couvrant deux situations : le séjour et la seconde résidence.

« Par résidence non principale, il faut entendre tout logement privé dont au minimum un usager peut disposer à tout moment en qualité de propriétaire, de locataire, ou à titre gratuit, sans être inscrit pour ce logement aux registres de la population. Est censé disposer d'une résidence non-principale un usager qui peut l'occuper, même d'une façon intermittente, durant l'exercice fiscal. »

Elle invoque notamment la confusion générée par l'application du précédent règlement, la perte de finances communales (IPP et fonds des communes). Elle cite comme motivation :

« Considérant que la taxe sur les secondes résidences et la taxe de séjour pour les personnes non inscrites en vigueur sont susceptibles de s'appliquer à une même situation et représentent de ce fait une source de confusion possible dans leur application ».

La taxe est relativement faible :

- 500 euros pour les résidences non principales à part entière ;
- 250 euros pour les résidences non principales dont les usagers peuvent prouver l'usage effectif d'une résidence principale ailleurs.

L'articulation entre les trois règlements

Articulation	Houffalize	Waimes	Vresse-sur-Semois	Rendeux
Articulation entre la taxe de séjour et la taxe sur les résidences secondaires	En absence de reconnaissance par le CGT : la taxe sur la seconde résidence est appliquée	En absence de reconnaissance par le CGT et avec une capacité inférieure à 8 lits : la taxe sur la seconde résidence est appliquée.	La taxe de séjour prime sur la taxe sur les secondes résidences.	Si la taxe de séjour s'applique, la taxe sur les secondes résidences ne s'applique pas.
Articulation entre la taxe sur le bâti inoccupé et la taxe sur les résidences secondaires	Pas d'articulation entre la taxe sur les secondes résidences et la taxe sur le bâti inoccupé	La taxe sur les secondes résidences est appliquée.	La taxe sur les logements inoccupés prime sur les secondes résidences et la taxe de séjour.	Pas de précision sur l'application à privilégier lorsque le règlement sur les secondes résidences et celui sur le bâti inoccupé s'appliquent si ce n'est dans le règlement-taxe sur le bâti inoccupé : « Les années d'exemptions prévues par ce règlement ne peuvent être en aucun cas cumulables' avec les exemptions prévues dans le règlement des secondes résidences. »

Tableau 5 : Articulation entre les différents règlements-taxes

Toujours concernant l'**application des différents règlements-taxes**, selon les définitions adoptées certains objets pourraient remplir les critères pour l'application de plusieurs règlements. Par exemple la définition d' « Immeuble inoccupé » rencontrée dans la circulaire et dans les règlements-taxes étudiés intègre les immeubles sans inscription : « immeuble (ou la partie d'immeuble) bâti pour lequel aucune personne n'est inscrite dans les registres de la population ou d'attente, ou pour lequel il n'y a pas d'inscription à la Banque-Carrefour des Entreprises ». La seconde résidence, par nature, correspond à cette définition. Dans d'autres cas, l'application de la taxe de séjour à des secondes résidences mises en location (et non reconnues par le CGT) pourrait aussi s'appliquer.

En l'absence de précision pour déterminer la taxation qui sera d'application, le règlement pourrait être exposé aux contentieux. Pour éviter des problèmes de contentieux, le règlement qui prime sur les autres est généralement spécifié directement dans les textes.

Un autre effet de ce problème d'articulation est le risque de comportements opportunistes. La littérature française sur la fiscalité immobilière montre des cas de modification de la déclaration du logement en fonction des niveaux de taxation, voire des mises en location de résidence secondaire, pour bénéficier de régimes fiscaux plus avantageux. « *En effet, des études ont montré que la taxe sur les logements vacants, souvent moins élevée que la taxe d'habitation, peut inciter les propriétaires à déclarer leur logement comme inoccupé plutôt qu'en résidence secondaire. Par ailleurs, la majoration [de la taxe habitation sur les résidences secondaires] peut même générer des effets contraires aux buts initiaux, en incitant les propriétaires à louer leur bien sur les plateformes de location de courte durée afin d'en couvrir les surcoûts.* » (Watine 2023 faisant référence à Dubertret 2022) « *Le seul levier de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires paraît donc insuffisant pour garantir le maintien d'un parc de résidences principales, et doit s'associer à d'autres outils, comme une taxation plus contraignante sur la vacance résidentielle et les meublés de tourisme.* »

En Flandre, pour éviter le « shopping fiscal » des propriétaires, le guide pour l'élaboration des taxes sur les résidences secondaires propose de ne pas exclure d'office les résidences secondaires de la taxation sur le bâti inoccupé. En effet, la taxation sur les résidences secondaires est généralement plus faible que sur le bâti inoccupé.

Le guide propose deux manières de travailler :

- dans le règlement sur le bâti inoccupé : « *les logements qui sont occupés pendant moins de X [période minimale] par année fiscale ne sont pas considérés comme des résidences secondaires* ». La commune peut demander aux propriétaires de le prouver sur la base des relevés de consommation d'eau et d'électricité.

- dans les règlements-taxes sur les secondes résidences : « *le logement dont l'équipement ne permet pas une occupation directe n'est pas considéré comme résidence secondaire* ».

Il existe donc deux manières de régler l'articulation entre les règlements-taxes :

- Sur base d'exemption en précisant que les biens correspondant à une certaine définition sont exemptés ;
- Sur base de critères factuels.

Toutefois en l'absence de régime d'autorisation, il restera un risque de comportement opportuniste. **La fiscalité communale n'est donc qu'un outil parmi d'autres à utiliser en combinaison avec des mesures de régulation.** Des propos d'experts recueillis lors des interviews allaient en ce sens.

L'articulation des règlements-taxes peut aussi être analysée **du point de vue du montant de la taxation.** Cela suppose toutefois quelques hypothèses.

Dans la commune de Waimes, l'articulation entre les différents montants semble avoir été réfléchi. Pour les résidences secondaires mises en location de moins de 9 lits le montant est de 720 euros (taxé au sens de R2) alors que si elles étaient soumises à la taxe de séjour le montant serait de 1440 euros. Ce montant est-il révélateur d'une articulation entre les deux règlements-taxes ? Avec un soutien aux petits hébergements touristiques (moins de 9 lits) ? La taxation communale semble être conçue pour favoriser les petits hébergements locatifs (moins de 9 lits) a fortiori ceux reconnus au CGT.

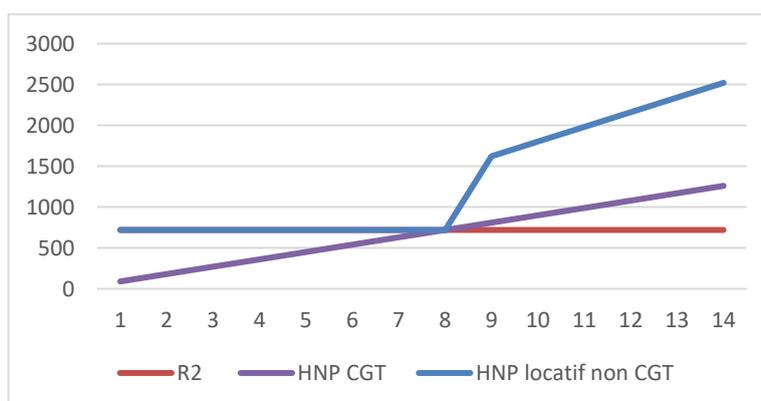


Figure 7 Régime d'imposition de l'HNP dans la commune de Waimes en fonction du nombre de lits dans l'hébergement

A Rendeux, la taxe de séjour prévoit une taxation à 40€/lit et par an ou 720 €/an pour une seconde résidence. A l'article 1^{er} de son règlement-taxe sur les secondes résidences, la commune exclut entre autres les hébergements touristiques tels que définis par le CGT. Par conséquent, tant que son hébergement avait une capacité inférieure à 15 lits, le propriétaire avait intérêt à mettre en location son bien au moins quelques jours par an pour répondre à cette définition. L'imposition d'un permis d'urbanisme pour pouvoir mettre en location l'hébergement touristique permet désormais de contrôler cette probable pratique.

Toutefois, à notre connaissance, l'articulation entre les taxations sur le bâti inoccupé et sur les finances communales semble peu consolidée et il est possible pour les propriétaires de se déclarer en seconde résidence pour éviter une taxation plus importante en logement inoccupé.

2. LA TAXE ADDITIONNELLE A L'IPP ET LES CENTIMES ADDITIONNELS AU PRECOMPTE IMMOBILIER

La modification des taxes additionnelles constitue un deuxième levier fiscal à disposition des communes pour agir sur l'HNP. Les communes peuvent agir de manière différenciée sur les centimes additionnels au Précompte Immobilier et sur la taxe additionnelle à l'Impôt sur les Personnes Physiques.

Pour comprendre leur pertinence, il faut d'abord appréhender le principe des centimes additionnels, le fonctionnement des deux impôts et la manière dont la présence d'HNP influence le revenu pour les communes de ces deux taxes.

Le principe des taxes additionnelles est un mécanisme de financement des communes qui permet à l'autorité communale de majorer la taxe prélevée par la Région ou l'Etat Fédéral selon qu'il s'agisse respectivement du Précompte Immobilier ou de l'Impôt sur les Personnes Physiques. Les principes et modalités de taxation (taux, exonération, assiette) sont fixés par l'autorité compétente. Ces principes de taxation vont déterminer le montant imposé revenant à cette autorité : la Région pour le précompte immobilier et l'Etat fédéral pour l'IPP. Ce montant est majoré par la taxe additionnelle déterminée par la commune. Le montant finalement obtenu constitue la taxe prélevée. La commune n'a donc pas d'influence sur les modalités de taxation mais détermine une surtaxe²³.

D'un point de vue global, les centimes additionnels prélevés sur le Précompte Immobilier et l'IPP représentent une part importante de la fiscalité communale (en général proche de 80%) même si de fortes variations existent entre les communes.

Le précompte immobilier taxe le revenu locatif fictif de biens immobiliers. Il dépend de l'aménagement du lieu qui représente la valeur locative normale annuelle du lieu, cette valeur est toutefois inchangée depuis 1975. Par conséquent, les gîtes et résidences secondaires sont soumis au précompte, calculé sur la base du revenu cadastral.

²³ Précisons toutefois que la Région Flamande a octroyé récemment aux communes le droit de moduler les centimes additionnels sur le précompte immobilier. Cette disposition semble découler de la constitution et pourrait donc théoriquement s'appliquer à la Wallonie (pour plus d'information voir Abrahams 2024).

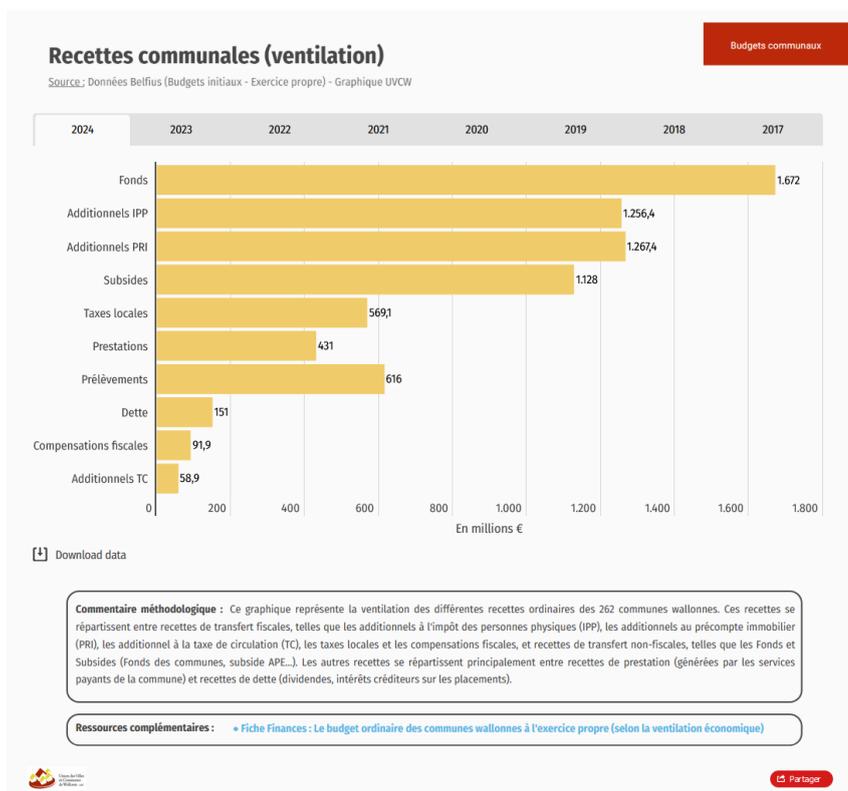


Figure 8 : Ventilation des recettes communales pour l'ensemble de 262 communes (Sources UVCW) <https://info-gram.com/fin-db1d-recettes-communales-ventilation-1h7k230jxkzlg2x>

L'IPP (Impôt sur les personnes physiques) est lié au lieu de domiciliation. Par conséquent, un logement qui n'est pas occupé par une personne domiciliée (R2 ou Gîte) ne génère pas d'additionnels à l'IPP pour la commune, sauf dans le cas où l'exploitant du gîte est domicilié au sein de la commune dans un autre bien.

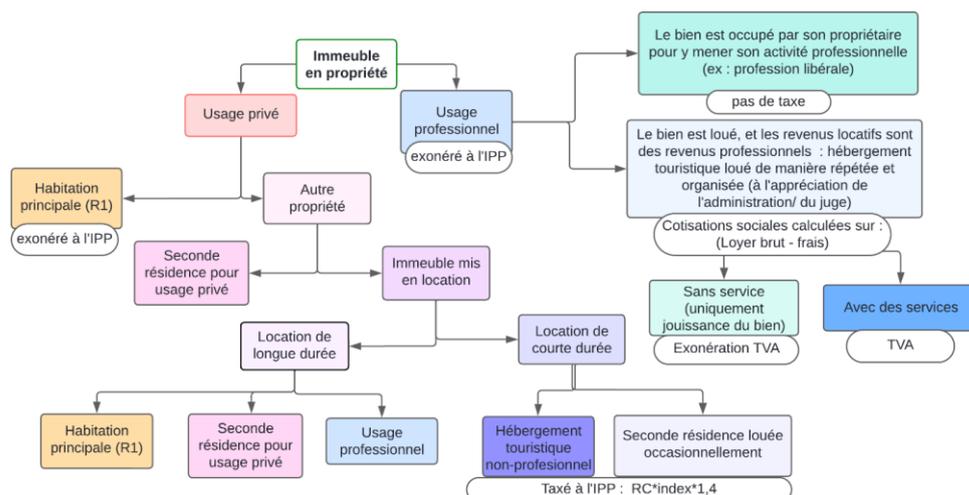


Figure 9 : imposition du revenu sur le logement selon son usage

De plus, le revenu réel généré par un immeuble est potentiellement intégré au calcul de l'IPP. Différents cas de figure existent en fonction de l'usage du logement considéré :

- L'immeuble utilisé pour l'habitation principale est exonéré à l'IPP ;
- Les secondes résidences (en propriété ou en location longue durée) sont soumises à l'impôt sur les personnes physiques $RC \cdot 1.4 \cdot \text{index}$;
- L'immeuble utilisé pour y mener son activité professionnelle propre (siège social, activité libérale...) est exonéré à l'IPP ;
- Lorsque le bien est mis en location courte durée plusieurs régimes d'imposition sur le revenu sont possibles en fonction du caractère professionnel ou non de l'activité :
 - Lorsque la location est considérée comme occasionnelle ou qu'il s'agit d'une gestion en bon père de famille (qu'il s'agisse d'une seconde résidence ou d'un hébergement touristique) l'activité sera considérée comme une activité non professionnelle et le bien est taxé à l'IPP avec une majoration de 40 % pour le caractère meublé du bien.
 - Lorsque le bien est loué et considéré comme une activité professionnelle la taxation porte sur les revenus professionnels (loyer-frais) et est imposée à un taux fixe de 30%. Le travail est aussi soumis à cotisation sociale. Selon la fourniture des services qui accompagnent l'activité : la TVA est appliquée ou non.

Par conséquent, selon les usages, si l'utilisateur ou le propriétaire est domicilié en dehors de la commune ou s'il passe en société, les revenus fournis par les additionnels à l'IPP échappent à la commune dans laquelle se situe le bien.

Encadré : La taxation des revenus Airbnb 1

Les revenus provenant de la mise en location sur Airbnb peuvent être considérés de manière différente par l'administration fiscale. Selon les modalités de mise en location, ils peuvent être imposés comme « revenus immobiliers, mobiliers, divers et comme revenus professionnels ». (Wellens, 2024)

En l'absence de service (hormis la remise des clés) : le loueur perçoit un revenu immobilier ($1.4 \times RC \times \text{nombre de jours mis en location} / 365 \times \text{indexation}$) et, si le bien est meublé, cas le plus probable, un revenu mobilier (revenu locatif $\times 40\% \times 50\%$ de déduction de frais).

Dans les cas où des services complémentaires sont fournis (petit déjeuner, ménage pendant le séjour...), les revenus sont considérés comme professionnels hormis si « la location est purement occasionnelle ou isolée » les revenus sont considérés comme revenus divers et taxé à 33%.

Dans le cas où ce sont les revenus professionnels qui s'appliquent (taux progressif de max 50%), les frais professionnels s'appliquent notamment pour la transformation et les pertes éventuelles sont déductibles des autres frais professionnels.

Les évolutions en cours concernant l'HNP peuvent donc contribuer de trois manières à des pertes de revenus associés aux centimes additionnels sur l'IPP :

- la transformation d'une habitation en HNP entraîne une perte d'IPP pour la commune via la perte d'un ménage assujetti à l'IPP ;
- l'exploitant d'un gîte passant en société n'est pas directement taxé à l'IPP ;
- la transmission d'un HNP initialement propriété d'un habitant domicilié au sein de la commune à un propriétaire externe à la commune engendre une perte de revenus.

Comme le Précompte Immobilier dépend du revenu locatif fictif tiré du bâtiment, et que l'IPP porte sur le revenu des personnes, les communes pourraient donc activer un levier alternatif pour compenser la perte de revenus associée au développement de l'HNP sur leurs territoires. En augmentant les centimes additionnels au précompte immobilier tout en diminuant le taux de la taxe additionnelle à l'Impôt des Personnes Physiques, il est possible pour une commune de compenser les pertes de revenus sans frapper d'impôt supplémentaire ses habitants. Ce mini shift fiscal réduit ainsi la charge sur le revenu des ménages en accroissant la taxation de l'immobilier et donc pour partie les propriétaires de secondes résidences ou d'hébergements mis en location domiciliés en dehors de la commune.

La commune de Malmédy a appliqué cette logique de mini shift fiscal en vue de taxer davantage l'immobilier sur son territoire au profit de ses ménages. L'habitat non permanent n'est pas mentionné spécifiquement dans les motivations du règlement-taxe et nous ignorons si cela fait partie de ses motivations mais l'accroissement du nombre de constructions est quant à lui bien mentionné. Parmi les motivations formulées citons dans le règlement sur l'IPP de 2019 :

- « Attendu le souhait des autorités communales de privilégier une fiscalité axée sur la propriété plutôt que sur le revenu des habitants même s'il y a un léger dépassement du taux des additionnels au précompte immobilier conseillé par la Région wallonne » ;
- « Attendu que de plus en plus de contribuables ont des difficultés à payer leurs dettes notamment envers la Ville, et que les autorités communales souhaitent faire un geste envers ces personnes précarisées qui ne possèdent pas d'immobilier et ne seront donc pas impactées par la hausse des additionnels au précompte immobilier ».

Tandis que le règlement-taxe relatif aux centimes additionnels au précompte immobilier a notamment pour motivation : « Attendu que les constructions sont constamment en hausse sur le territoire de la commune depuis de nombreuses années, et que si cela a bien entendu un impact positif en termes de recettes additionnelles, cela implique également des coûts pour les services communaux toujours plus importants en termes de voirie, sécurité, mobilité, etc... ».

Exercice	IPP	Précompte Immobilier
2013-2019	7,5%	2600 centimes additionnels
2020-2025	7,2%	2800 centimes additionnels

Figure 10 : Centimes additionnels à l'IPP et au Précompte Immobilier dans la commune de Malmédy lors des exercices d'imposition allant de 2013 à 2025

Si cette mesure nous semble intéressante pour compenser les pertes de revenus des communes générées par le développement de l'HNP, l'impact sur les ménages domiciliés au sein de celles-ci, surtout des plus précaires, ainsi que le montant des centimes additionnels à appliquer ne peut être étudié dans le cas de cette étude. En effet, l'IPP étant un impôt progressif, des propriétaires ayant un faible revenu pourraient tirer un bénéfice moindre d'une réduction de l'IPP alors que le précompte augmenterait de manière linéaire. Il faut aussi préciser que les additionnels à l'IPP entrent dans le calcul pour la répartition du fond des communes.²⁴

²⁴ <https://www.uvcw.be/focus/finances/art-2414>

En **guise de conclusion** concernant l'adoption de règlements-taxes touchant à l'utilisation du bâti (potentiellement résidentiel), il est intéressant de noter que les communes analysées disposent de règlements-taxes pour le séjour, les secondes résidences et le bâti inoccupé. Cela permet de couvrir l'ensemble des situations à intégrer en lien avec l'HNP. Toutefois, au regard des enjeux associés au développement de l'HNP certains éléments peuvent être pointés :

- Les questions de pertes de finances communales et de répercussions des coûts des services fournis à HNP sont intégrées dans les motivations des règlements-taxes même s'il est difficile de savoir si la taxation mise en place permet de compenser les coûts générés.
- La question de l'accès au logement est peu intégrée dans la motivation des taxes sur l'HNP (que ce soit dans les règlements-taxes sur les secondes résidences ou dans une moindre mesure sur le séjour) alors que la motivation est systématiquement intégrée lorsque la taxe concerne le bâti inoccupé. Ceci alors qu'une seconde résidence remplit les critères de logement inoccupé et n'est pas taxée sous ce règlement afin d'éviter une double taxation. Une mesure forte, à explorer davantage, pour peser sur l'accès au logement pourrait être de supprimer la taxe sur les secondes résidences et de les taxer au même titre que du logement inoccupé dont le montant semble nettement plus dissuasif. Une autre mesure serait d'intégrer l'impact de l'HNP dans les règlements-taxes sur les séjours et les secondes résidences et d'augmenter le taux de taxation de ces biens.
- Certaines taxes de séjour imposent de la même manière les hébergements non permanents mis en location de courte durée et les hôtels. Il pourrait être intéressant d'envisager des taxations différentes de ces différents objets au regard de leurs impacts différenciés (pression sur le logement, artificialisation, nuisances) mais aussi des retombées économiques attendues pour le territoire.
- L'enjeu des nuisances sonores générées par les hébergements de plus grande capacité est intégrée à Rendeux même si le taux de taxation y est relativement faible par rapport aux autres communes étudiées. Selon les objectifs communaux, il peut être intéressant d'intégrer cet impact dans les règlements-taxes dans un souci d'équité fiscale, afin de ne pas faire porter le coût de gestion des nuisances associées aux plus grands gîtes sur les contribuables. Cela ne règle toutefois pas la présence de nuisances.
- A ce stade ces règlements-taxes sont une opportunité pour la mise en place de recensements des usages du bâti. Lorsque les communes disposent d'un aperçu des différentes utilisations de leur parc de logement, le règlement-taxe est élaboré sur la base des informations récoltées pour la taxation communale. Un recensement des usages du bâti est relativement intensif en termes de main d'œuvre. L'application des règlements-taxes contribue à l'élaboration et au maintien de ces registres. Le règlement-taxe permet de s'appuyer sur des logiques de déclaration par les propriétaires qui ne seraient probablement pas réalisées en l'absence de taxes. Il y a aussi un contrôle et des définitions associées à ces mesures qui sont nécessaires à l'obtention d'un cadastre du bâti en l'absence de mesures régionales allant dans ce sens.
- Une autre possibilité en l'absence de règlement-taxe est offerte par une action différenciée sur les additionnels communaux au précompte immobilier et à la taxe additionnelle à l'IPP.

Adaptabilité

La fiscalité communale est un outil utilisable directement. Elle est déjà largement connue et utilisée par les communes. Celles-ci disposent d'une marge de manœuvre conséquente concernant l'adoption de règlements-taxes sur l'usage du bâti résidentiel autre qu'à des fins de résidence principale et les diverses modalités de taxation. Sous réserve de garder comme objectif principal du règlement-taxe le financement de la commune, les communes ont la possibilité d'envisager leur fiscalité en cohérence avec l'évolution de leurs enjeux et objectifs ; ainsi que d'articuler entre eux leurs différents règlements-taxes. Les communes peuvent alternativement agir sur les additionnels communaux.

La fiscalité peut être utile aux communes pour :

- Compenser les pertes de finances communales associées à l'HNP. C'est d'ailleurs une source importante de revenus dans certaines communes où le nombre de biens HNP est important ;
- Contribuer à financer des politiques communales d'accès au logement des personnes les plus précaires ;
- Compenser ou éviter une augmentation de la taxe additionnelle à l'IPP ;
- Et dans une moindre mesure dissuader le développement de l'HNP. En effet, la taxation communale peut dissuader certains acheteurs et réduire quelque peu la pression.

Concernant l'intégration des impacts de l'HNP sur l'accès au logement, elle peut par exemple être motivée sur base d'une étude locale de l'évolution du marché. Argumenter du rôle de l'HNP sur le prix de l'immobilier semble essentiel. De même si des surcoûts en matière d'accès au logement pour la commune sont mentionnés, il faut pouvoir les objectiver. La cour de Gand a cassé un règlement taxe sur les secondes résidences en argumentant que l'augmentation des prix n'était pas uniquement due aux secondes résidences²⁵.

Toutefois, il s'agit essentiellement de s'attaquer aux symptômes plutôt qu'aux causes du problème. La taxation n'est pas un véritable outil de régulation. L'efficacité de la fiscalité pour réguler les usages a globalement une portée limitée. Les niveaux de taxation doivent être hauts pour décourager les usages. Elle est moins efficace que des mesures visant à autoriser ou non la création d'HNP. Il est indispensable d'envisager la taxation communale dans une politique globale avec des objectifs précis et explicites et intégrant des mesures de régulation.

²⁵ Gand (fi sc.) (5e ch.) n° 2022/AR/134, 2 mai 2023 (rôle n° : 2022/AR/134), Wolters Kluwer. Il nous semble cependant que la motivation principale pour casser le Règlement Taxe était la discrimination des secondes résidences selon qu'elles appartiennent à des personnes domiciliées dans la commune ou non.

Cela dit, un travail sur la taxation communale peut améliorer la gestion de l’HNP au sein des communes. Cela passe par une meilleure articulation des règlements-taxes entre eux, et une consolidation de ceux-ci. Dans ce but, il est nécessaire d’avoir une vision claire sur les objectifs communaux. Il nous semble notamment important que la commune limite les objectifs poursuivis par sa taxation communale. En effet, les différents usages du bâti résidentiel ne sont pas toujours aisément comparables et multiplier les objectifs poursuivis peut générer des incohérences ou un manque de motivation des règlements-taxes qui les exposerait à une insécurité juridique. La taxation communale peut aussi s’articuler avec d’autres mesures d’encadrement, notamment les limitations sur la création d’hébergements touristiques entraînent une prise de valeur des hébergements touristiques existants, cela laisse de la marge à l’autorité communale pour augmenter la taxe de séjour.

La variabilité des pratiques des communes offre une difficulté supplémentaire. Des règlements-taxes plus ambitieux exposent à davantage de recours de la part de propriétaire d’HNP. Des experts rencontrés nous ont mentionné que le contentieux en Flandre était déjà fort développé. Dans cette perspective, et dans ce contexte de variabilité des pratiques communales, comment assurer la solidité juridique de ces règlements taxes. La région, à l’aide de ses services et de la Circulaire, accompagne les communes dans l’élaboration de ses règlements-taxes en vue d’assurer leur légalité. Mais comment assurer ce rôle si les pratiques se diversifient aux regards des objectifs communaux ?

Une autre difficulté concernant la variabilité des règlements-taxes touche au recensement et plus particulièrement à l’agrégation des recensements communaux en vue de produire des chiffres régionaux. Les définitions des règlements communaux varient sensiblement ce qui limite les possibilités d’agrégation et la comparaison au niveau régional.

Pour pouvoir palier aux inconvénients de cette variabilité des pratiques communales, il paraît utile de créer un débat entre autorités communales et régionales, dans le cadre d’un groupe de travail par exemple pour identifier une série de pratiques permettant d’élaborer des règlements-taxe solides en adéquation avec les intentions communales.

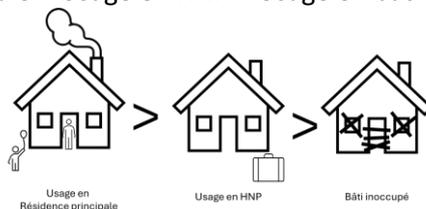
Une piste à explorer pour pallier cette difficulté serait sur base d’un commun accord entre autorités régionales et communales d’adopter un règlement-taxe régional avec un des centimes additionnels à destination des communes. Cela permettrait une homogénéisation des définitions et des méthodes de relevés et permettrait ainsi une meilleure comparaison des communes ainsi qu’un échange de données. L’application d’un seul règlement, limiterait les possibilités de contentieux. Pour éviter la perte d’autonomie fiscale, les centimes additionnels seraient fixés librement par les communes, elles auraient la possibilité d’appliquer leur propre règlement-taxe en remplacement mais seraient obligées de participer au recensement.

Mettre en place une articulation cohérente entre les différents règlements-taxes est utile à plus d’un titre : tout d’abord pour clarifier quel règlement est d’application lorsque plusieurs d’entre eux sont susceptibles d’être appliqués notamment pour éviter les contentieux, ensuite afin que le caractère incitatif de la politique fiscale soit effectif. Autrement dit pour faire en sorte que la politique fiscale favorise l’atteinte des objectifs que la commune s’est fixée en matière de logement, de politique d’aménagement du territoire et de tourisme.

Nous proposons d’envisager l’articulation des règlements-taxes **en fonction de l’usage** qu’ils induisent préférentiellement, c’est à dire le moins taxé. Il y a lieu d’envisager les usages suivants : l’inoccupation, la seconde résidence, la mise en location de courte durée et l’habitation. Les priorités de ces usages peuvent varier selon les contextes et les objectifs poursuivis par les autorités. Certaines de ces priorités peuvent être postulées :

- Il est préférable de favoriser l'occupation à l'inoccupation dans des logiques de limitation du gaspillage et des principes de bon aménagement du territoire.
- Une utilisation en résidence principale est supposée préférable aux autres usages²⁶.

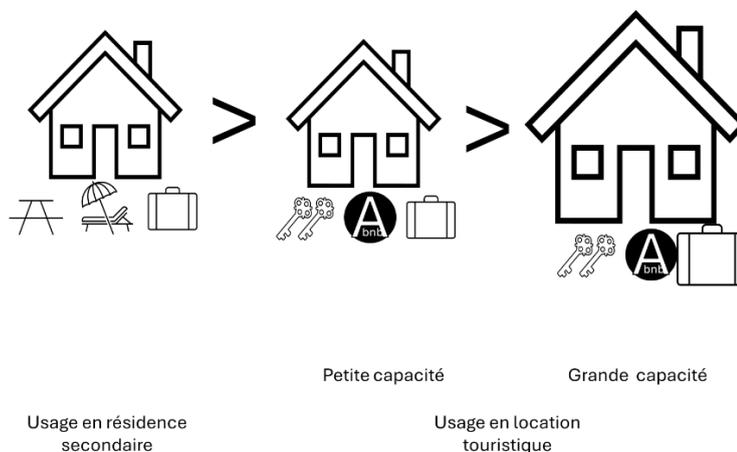
Usage en résidence principale > Usage en HNP > Usage en bâti inoccupé



Concernant les **priorités à affecter entre les usages au sein de l'HNP**, les choses sont moins arrêtées. En effet, selon ses objectifs, l'autorité communale pourrait préférer l'un ou l'autre usage. Les possibilités de hiérarchie sont multiples. Par exemple :

- Si la priorité communale porte sur la réduction des nuisances : l'ordre de préférence serait

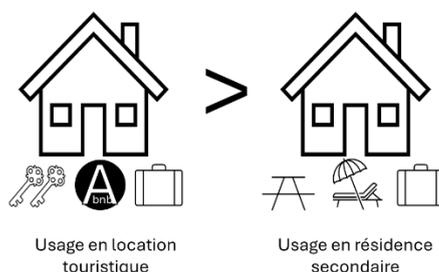
- o Résidence secondaire > Location touristique de petite capacité > Location touristique de grande capacité.



²⁶ Même si dans certains cas, pour des questions d'aménagement du territoire (surtout de dépendance à la voiture), il pourrait être envisagé de donner la priorité à d'autres usages tels que la seconde résidence ou la mise en location. Toutefois, l'intégration de ce genre de mesure dans un règlement-taxe communal ne semble pas être l'objectif et serait probablement sujet à contentieux.

- Si l'objectif est de favoriser l'intensité d'usage et la fréquentation du territoire :

- o Location touristique > Résidence secondaire



Il existe d'autres articulations possibles.

Toujours en lien avec l'articulation des règlements-taxes, il est conseillé de ne pas exclure d'office les résidences secondaires et les hébergements touristiques de la taxe sur le bâti inoccupé mais de juger sur base de critères d'occupation ou non la pertinence d'appliquer tel ou tel règlement-taxe.

Bonnes pratiques :

- Adopter des règlements-taxes sur le bâti inoccupé, les résidences secondaires et les séjours en HNP marchand
- Articuler ces règlements-taxes entre eux aussi bien concernant les implications réglementaires que les taux de taxation
- Elaborer des règlements-taxes en cohérence avec leur motivation et les politiques communales menées
- Disposer d'un recensement consolidé

Idées pour aider les communes à mettre en place ce type d'outil :

- Prendre contact avec le SPW-Pouvoir Locaux et l'UVCW pour consolider l'élaboration des règlements-taxes
- Réaliser une étude du marché immobilier argumentant du coût de l'accès au logement à intégrer dans le dossier administratif

Ressources

Abraham M., 2024. "Quels sont les moyens fiscaux à disposition d'une commune wallonne pour mener une politique de logement favorable à ses résidents ?" Travail de fin d'étude, 35p.

Agentschap Wonen Vlaanderen (2019), Tweede verblijven Een handleiding voor gemeenten, 26p, https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1662038651/Handleiding_Tweede-verblijven_losse-pagina_s_hcznx6.pdf.

Bahi S., Bianchet B., Farah J., Rixhon S., Xhignesse G. (2014), Fiscalité et aménagement du territoire, ASPECTS JURIDIQUES DE LA FISCALITÉ DU LOGEMENTEN WALLONIE Sous la direction scientifique de M. Bourgeois, H.-J. Gathon, B. Jurion, J. Teller, 77p.

Boverie M., 2004. *Autonomie fiscale des communes : lecture accompagnée de l'arrêt du Conseil d'Etat du 24 mai 2002*, <https://www.uvcw.be/finances/articles/art-1631>, consulté le 03/12/2024.

SPW Intérieur et action sociale, 2024, Circulaire relative à l'élaboration des budgets des communes de la région wallonne, année 2025, <https://interieur.wallonie.be/sites/default/files/2024-06/CB%202025%20-%20Communes.docx>

UVCW, 2023. La fiscalité communale - Etablissement, recouvrement et contentieux des taxes

Mis en ligne le 3 Mars 2008 - Dernière mise à jour le 1er Novembre 2023, ¹ <https://www.uvcw.be/finances/focus/art-2455>, consulté le 03/12/2024.

UVCW, 2023. La fiscalité communale - Etablissement, recouvrement et contentieux des taxes

Mis en ligne le 3 Mars 2008 - Dernière mise à jour le 1er Novembre 2023, <https://www.uvcw.be/focus/finances/art-2414> consulté le 03/12/2024.

UVCW, 2008. La fiscalité communale, <https://www.uvcw.be/finances/focus/art-2417>, mis à jour le 1^{er} novembre 2023, consulté le 03/12/2024.

Vlaanderen Lokaal woonbeleid, n.d. Tweede verblijven opsporen, registreren en belasten.

<https://www.vlaanderen.be/lokaal-woonbeleid/vlaamse-beleidsprioriteiten/betaalbaar-woonaanbod/tweede-verblijven-opsporen-registreren-en-belasten>, consulté le 03/12/2024.

Watine J. La fiscalité des résidences secondaires : un outil de régulation des marchés immobiliers locaux ? 2023. ffhal-04400075

<https://infogram.com/fin-db1d-recettes-communales-ventilation-1h7k230jxkzlg2x>

Wellens J., 2024. Revenus provenant de Airbnb, Wolters Kluwer.

3. OUTILS D'ENCADREMENT POSSIBLES POUR L'HABITAT NON PERMANENT

Tableau 6 – Liste des outils d'encadrement existants pour l'HNP étudiés

Nouveaux outils / outils étrangers

- Seuil/quota/plafond HNP (HNP marchand et R2) par unité géographique
- Implémentation du règlement européen concernant la collecte et le partage des données relatives aux services de location de logements de courte durée

Partie 1 - Seuil/quota/plafond par unité géographique – Le cas suisse

Description

Accès au logement



Nuisances sonores



Finance communale



Services et commerces



La mesure consiste à limiter, en Suisse, les résidences secondaires à un maximum de 20 % du parc de logement et de la surface brute au sol habitable des communes. Elle s'applique à des communes considérées sous pression pas tant en termes touristique ou immobilier mais d'utilisation non parcimonieuse du sol (artificialisation et étalement urbain). Elle fait aussi obligation à toutes les communes d'établir une fois par an un inventaire des logements.

Son objectif général dans le cadre de la recherche est d'assurer l'accès au logement et, à la marge, de réduire les nuisances sonores. Cette mesure a été intégrée dans le droit suisse (loi fédérale sur les résidences secondaires ou LRS) à la suite d'une « votation populaire ». L'objectif poursuivi par ses initiateurs était « d'en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires ». Ce sont les incidences de ces constructions de résidences secondaires (paysage, densité, occupation des sols, étalement...) qui étaient visées et pas spécifiquement la volonté de privilégier (ou de « redonner de la place à ») la résidence principale. Cette politique vise à limiter les nouvelles constructions et, par conséquent, à préserver des terres. Elle participe à l'optimisation spatiale.

Il s'agit d'une mesure d'aménagement du territoire (urbanistique) en vigueur depuis le 1er janvier 2016 et dont l'application s'impose à toutes les communes du pays. Le levier d'action est l'autorisation et plus particulièrement la délivrance des permis.

En application de cette mesure, dans les communes où la proportion de résidences secondaires est supérieure à 20 %, aucune nouvelle résidence secondaire ne peut être autorisée. De nouveaux logements ne peuvent être autorisés qu'à la condition d'être utilisés comme résidence principale, à quelques exceptions près (comme la construction de « résidences secondaires utilisées comme logements affectés à l'hébergement touristique » ou la réaffectation de « bâtiments caractéristiques du site » en résidences secondaires). De surcroît, les autorisations de construire pour les résidences principales dans les communes LRS doivent être assorties d'une restriction d'utilisation mentionnée au registre foncier. Est considéré comme résidence secondaire tout ce qui ne répond pas aux critères de la résidence principale.

Observations

Finance

Autorisation

Aide à la décision

Qu'est-ce qu'une résidence secondaire en Suisse ?

En Suisse, sont réputés résidences secondaires les logements qui ne sont ni utilisés par des personnes domiciliées dans les communes en question ni utilisés à des fins professionnelles ou de formation. Les résidences secondaires sont généralement utilisées à des fins de vacances et sont souvent louées à des tiers. <https://www.ch.ch/fr/logement/propriete-du-logement/acheter-un-bien-immobilier/acheter-une-residence-secondaire/#residence-secondaire> De façon plus précise, selon la LRS, art. 2, al. 4, la catégorie résidence secondaire (occupé temporairement) comprend les logements destinés à la location de courte durée, avec ou sans prestation hôtelière ; les logements occupés temporairement par leur propriétaire ou leur locataire ; les logements de vacances inoccupés, les logements habitables, non occupés en permanence depuis plus de deux ans. <https://www.housing-stat.ch/fr/help/faq/wnart.html>

Tel que défini, la résidence secondaire en Suisse, correspond à l'HNP (+ inoccupé) de cette recherche.

Cette mesure s'impose aux autorités délivrantes de permis qui ne pourront pas autoriser de nouvelles résidences secondaires dans les communes où leur proportion est supérieure à 20%. Elle impacte indirectement les administrés qui seront découragés à introduire une demande de permis car l'autorité délivrante devra automatiquement refuser celle-ci.

Cette mesure concerne les résidences secondaires à venir (nouvelle construction).

L'Office fédéral suisse du développement territorial (ARE) publie annuellement l'inventaire des logements dans les communes sur la base duquel est calculée la proportion de résidences secondaires. L'Office peut ainsi indiquer d'une année à l'autre combien de communes dépassent la proportion de 20% de résidences secondaires et sont donc concernées par l'interdiction de créer de nouvelles résidences secondaires.

Méthode pour déterminer la proportion de résidences secondaires en Suisse.

Elle se déroule en trois étapes :

1. « Division » ou évaluation : on divise le nombre de logements habités par des personnes établies, c'est-à-dire inscrites comme ayant leur résidence principale dans la commune concernée, par le nombre total de logements de la commune. Si la proportion de résidences principales est supérieure ou égale à 80%, la proportion de résidences secondaires est de 20% au maximum. Les restrictions de la législation sur les résidences secondaires ne s'appliquent donc pas à la commune considérée.
2. « Publication » : la publication de l'inventaire est faite par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) fin mars de chaque année. S'il apparaît qu'une commune a franchi, dans un sens ou dans l'autre, la limite des 20 % depuis l'inventaire précédent, elle est, tout comme le canton concerné, invitée par l'Office à prendre position (y compris contester) dans les 30 jours sur la base du calcul effectué.
3. « Décision de l'Office » : l'Office décide ensuite si les règles restrictives de la loi sur les résidences secondaires s'appliquent à la commune. Les communes peuvent consulter le site www.housing-stat.ch pour connaître leur proportion de résidences secondaires.

Tableau 7

Date parution inventaire	31/03/2017	31/03/2018	31/03/2019	31/03/2020	31/03/2021	31/03/2022	31/03/2023
Nombre ²⁷ de communes à +20%	422 (sur 2555)	373 (sur 2222)	367 (sur 2212)	364 (sur 2202)	353 (sur 2172)	337 (sur 2148)	333 (sur 2136)
Pourcentage de communes à +20%	16.52	16.79	16.59	18.00	16.25	15.69	15.59

<https://data.geo.admin.ch/browser/index.html#/collections/ch.are.wohnungsinventar-zweitwohnungsanteil> consulté le 19/07/2024

La loi fédérale de 2015 sur les résidences secondaires prévoit l'analyse régulière de ses effets. Il a été procédé à l'analyse des effets de la LRS en 2021²⁸ et au développement d'un monitoring concernant la mise en œuvre et les effets de la LRS en 2023²⁹. Une nouvelle évaluation est prévue en 2025.

La mesure présente comme avantage de limiter les possibilités de construction dans les communes fortement attractives pour les résidences secondaires, et par conséquent l'artificialisation des sols. L'imposition faite de vérifier annuellement le respect du quota assure une effectivité de la mesure dans le temps. Ce qui est confirmé par l'évaluation. Ainsi la loi est globalement bien appliquée par les autorités qui délivrent les autorisations de construire. L'efficacité de la loi peut donc être considérée comme relativement élevée. Cependant, la pratique d'exécution pour diverses raisons (absence de jurisprudence, connaissances parfois lacunaires et faible surveillance) peut encore être améliorée. Les communes qui ne sont impactées que faiblement (moins de 20%) ont tendance à moins bien connaître leurs secondes résidences et les communes qui atteignent pour la première fois le seuil de 20% ont un savoir-faire insuffisant pour l'application concrète de la mesure.

Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions consolidées quant aux effets de la LRS sur l'économie, sur les surfaces consommées et le paysage. Cela tient au fait que les processus d'adaptation ne sont pas encore achevés et que des effets transitoires continuent de s'exercer. Ainsi durant la phase transitoire (entre la votation en 2012 et l'entrée en vigueur de la loi en 2016), les communes se sont montrées généreuses et rapides pour approuver des permis de construire et, parfois, prolonger leur durée de validité. De nombreuses résidences secondaires construites depuis 2016 résultent donc de décisions antérieures. Si la consommation de surfaces par des résidences secondaires a bien reculé de près d'un tiers sur l'ensemble des communes LRS entre les périodes 2007-2012 et 2013-2018 ; en revanche, cela n'a pas entraîné de croissance nulle. Ce qui peut s'expliquer par les exceptions prévues par la LRS et par le fait que des projets de construction autorisés avant 2013 ont été réalisés au cours des années qui ont suivi.

La LRS contribue à la mise en œuvre de l'optimisation spatiale dans le sens où elle diminue les surfaces artificialisées et participe à la densification de l'espace urbanisé existant. L'évaluation (via des études de cas) montre que l'on a utilisé davantage de parcelles non construites dans la zone à bâtir, que la consommation de surfaces s'est faite principalement dans cette zone et, que davantage de résidences principales et secondaires ont été créées dans des bâtiments neufs (mixité). De plus, il n'a plus été constaté de création de nouveaux quartiers de résidences secondaires et de grands lotissements.

²⁷ Possibilité pour les communes de fusionner selon des modalités différentes selon les cantons.

²⁸ file:///C:/Users/Michele%20Haine/Downloads/Monitoring_Zweitwohnungsgesetz.pdf

²⁹ file:///C:/Users/Michele%20Haine/Downloads/Monitoring_Zweitwohnungsgesetz.pdf

Au niveau des désavantages, la mesure implique un risque de report des demandes de constructions vers les communes n'ayant pas atteint le quota de 20%. Ce qui est confirmé par l'évaluation puisqu'une légère tendance à la hausse de la consommation de surfaces pour des résidences secondaires dans des communes non LRS sur l'ensemble de la période examinée (2001-2018) a été constatée. Toutefois, dans ces communes, le pourcentage de consommation de surfaces par des résidences secondaires reste encore très faible.

Enfin, l'évaluation conclut que la LRS n'a pas entraîné jusqu'ici de bouleversement structurel fondamental dans le secteur de la construction et de l'immobilier et qu'il n'est pas (encore) possible de quantifier empiriquement l'impact de la LRS sur la demande touristique et, en particulier, sur les nuitées. Les données disponibles ne permettent pas non plus de conclure à de quelconques effets de la LRS sur les investissements dans le secteur de l'hébergement et sur leur rentabilité.

Adaptabilité

En route vers les recommandations...

Il paraît opportun et pertinent de s'intéresser à l'outil loi fédérale sur les résidences secondaires (LRS) développé par la Suisse dont l'objectif premier vise à limiter les nouvelles constructions et, par conséquent, à préserver des terres. Et ceci tant dans sa partie « obligation à toutes les communes d'établir une fois par an un inventaire des logements » que dans son volet « obligation de refuser une demande de permis pour la construction d'une seconde résidence au-delà de 20% de résidences secondaires au sein d'une commune ».

Tout comme en Suisse, en Wallonie,

- localement la proportion de résidences secondaires (HNP en Wallonie) par rapport à la résidence principale peut être forte, principalement au sud du sillon sambro-mosan³⁰. Cependant, étant donné la taille des communes wallonnes, cette proportion peut être très changeante entre les localités d'une commune voire varier fortement entre quartiers/rues d'une localité. Les récentes mesures prises par de nombreuses communes wallonnes pour encadrer l'HNP marchand (locations touristiques) ont aussi pour effet indirect de renforcer les demandes de permis pour des résidences secondaires.
- la préservation des terres est à l'ordre du jour. L'optimisation spatiale est inscrite au CoDT. Les communes sont invitées via leur SDC à intégrer dans leur stratégie territoriale à l'aide de la maîtrise de l'artificialisation et de l'étalement urbain.
- l'inventaire au niveau communal des résidences secondaires (HNP en Wallonie) varie en fonction de l'intérêt des communes pour le phénomène (et leur taxation ou pas). Il n'y a en revanche pas d'obligation d'en avoir un.

S'il est possible d'encadrer l'HNP marchand, il n'existe pas de mesures en Wallonie permettant d'encadrer les développements des résidences secondaires (HNP résidentiel). Le règlement-taxe sur les résidences secondaires qui a pour objet de compenser les coûts liés au tourisme dans les communes permet indirectement de connaître le phénomène et éventuellement de l'encadrer. Mais un règlement-taxe, s'il peut avoir un caractère dissuasif, ne peut avoir pour fonction

³⁰ Quatre régions rurales de Wallonie sont caractérisées par une présence significative d'HNP et particulièrement de résidences secondaires : le Sud de l'Entre-Sambre-et-Meuse, le Pays des lacs, la vallée de l'Ourthe et la Haute Meuse et ses affluents.

d'empêcher le développement ou d'entraver l'exercice d'une activité sur le territoire communal.

Les principes de cet outil peuvent être reproduits au niveau wallon moyennant diverses adaptations dont notamment l'adoption d'une définition officielle de la notion de résidence secondaire

Une limitation ciblée de la part de résidences secondaires pourrait dès lors être envisagée pour certaines parties du territoire wallon, pour certaines communes ou certaines portions de communes, identifiées comme subissant une pression importante entraînant des effets négatifs. Outre la réduction de la pression sur les sols, une telle mesure pourrait contribuer dans les zones visées à un meilleur équilibre entre les résidences secondaires et les habitations principales et renforcer ainsi les services et commerces présents grâce au maintien d'une population suffisante tout au long de l'année.

L'adaptation des éléments nécessaires pour encadrer l'HNP résidentiel en Wallonie ont été explorés dans la partie « En route pour les recommandations de cette annexe.

Ressources

- Rapport de recherche CPDT : Gérer le territoire avec parcimonie – Annexe N°2 2018 - Fichier de mesures individuelles – Mesures existantes et Benchmarking, pp 270-272 <https://cpdt.wallonie.be/wp-content/uploads/2023/04/Annexe-2018-Mesures-existantes-et-benchmarking.pdf> - Consulté le 01/05/2024.
- Rapport de recherche CPDT : Gérer le territoire avec parcimonie – Annexe N°3 2018 - Catalogue de mesures « thématique », pp104-105 <https://cpdt.wallonie.be/wp-content/uploads/2023/04/Annexe-2018-Catalogue-de-mesures-thematiques.pdf> - Consulté le 01/05/2024.
- Analyse des effets de la loi fédérale sur les résidences secondaires, Rapport au Conseil fédéral, 2021 <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/droit-de-l-amenagement-du-territoire/residences-secondaires/effets-monitoring.html> – Consulté le 17/07/2024.
- Monitoring und Analyse des Vollzugs und der Wirkungen des Zweitwohnungsgesetzes - Schlussbericht (résumé en français), 2023 <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/droit-de-l-amenagement-du-territoire/residences-secondaires/effets-monitoring.html> - Consulté le 17/07/2024 .
- <https://www.ch.ch/fr/logement/propriete-du-logement/acheter-un-bien-immobilier/acheter-une-residence-secondaire/#residence-secondaire> - – Consulté le 17/07/2024.
- <https://www.housing-stat.ch/fr/help/faq/wnart.html> – Consulté le 19/07/2024.
- <https://data.geo.admin.ch/browser/index.html#/collections/ch.are.wohnungsinventar-zweitwohnungsanteil> - Consulté le 19/07/2024.

Partie 2 - Seuil/quota/plafond HNP marchand par unité géographique – le cas wallon

Accès au logement



Nuisances sonores



Finance communale



Services et commerces



Description

La majorité des outils de la boîte à outils à destination des communes reposent sur des indicateurs quantitatifs, qu'il s'agisse de déterminer le ratio souhaité entre les biens HNP et les résidences principales, ou de fixer des critères de proximité pour les gestionnaires d'un HNP marchand.

Un indicateur est un outil permettant de fournir des informations sur un phénomène spécifique. Il s'agit d'une mesure concrète qui permet d'apprécier un phénomène de manière qualitative ou quantitative, en s'appuyant sur des données ou des renseignements servant de points de repère. Les indicateurs quantitatifs sont généralement exprimés sous forme de valeurs numériques telles que des unités, des proportions, des ratios ou des taux.

Définir des indicateurs quantitatifs est essentielle pour caractériser une situation existante, fixer des objectifs chiffrés, motiver une décision, assurer un suivi ou encore évaluer l'évolution d'un phénomène.

Dans le cas de l'HNP, il s'agit souvent de définir quantitativement à partir de quel nombre, densité ou taux, l'HNP (marchand et/ou résidentiel) n'est plus jugé souhaitable. Selon les cas, on parle de seuil, de quota ou de plafond.

L'utilisation d'indicateurs quantitatifs permet d'assurer un traitement objectif, uniforme et équitable des dossiers.

Evaluation

Critère de densité en hébergements touristique, le cas de Manhay et de Durbuy**Règlement de police sur l'exploitation d'hébergements touristiques de Manhay (Octobre 2024)****Art. 2. Création d'un HT (en dehors d'une ZL)**

Rappel des art. 236 et 237 du CWT

Règles à respecter pour que la création d'un HT puisse être autorisée

1. La **capacité maximale** totale de tous les HT, toutes capacités confondues et comptabilisées, ne peut pas être supérieure :

- à **30 %** du nombre des premiers résidents (calculé au 1^{er} janvier de l'année en cours) dans le même **village**,

ET

- à **30 %** du nombre premiers résidents (calculé au 1^{er} janvier de l'année en cours) dans la même **rue** ;

- **exception faite pour la création d'un HT dans une rue ne comportant que le bâtiment concerné par la demande.**

Règlement de police sur les hébergements touristiques de Durbuy (mai 2021)**Art. 3. Création d'un HT (en dehors d'une ZL)**Principe de création.

Règle à respecter pour que la création d'un HT puisse être autorisée : la capacité maximale totale de tous les HT, toutes capacités confondues et comptabilisées, ne peut pas être supérieure :

- à **50%** du nombre des premiers résidents dans le même **village**,

ET

- à **50%** du nombre obtenu en faisant la somme des premiers résidents et du nombre de secondes résidences multiplié par 5 (5 étant la capacité moyenne d'une seconde résidence), dans la même **rue**.

b) Création d'un HT de grande capacité.

Rappel de l'art. 237 du CWT

- | | |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Pour la construction ou la transformation d'un bâtiment existant pour un HT de grande capacité, si le responsable habite à > 1km de l'HT, obligation d'avoir un studio de min 30m² répondant aux critères du CWHD au sein de l'établissement pour loger et domicilier le responsable de la gestion de l'HT. 2. Aucun nouveau HT ne sera autorisé si sa capacité ajoutée à celle des HT existants dans un rayon de 200 m dépasse les 20 lits. | <p>La création d'un HT de grande capacité ne peut être autorisée que si elle répond, en plus, à la règle suivante : en cas de construction ou de transformation d'un bâtiment existant, obligation d'avoir un studio de min 30m² répondant aux critères du CWHD au sein de l'établissement pour loger et domicilier le responsable de la gestion de l'HT.</p> |
|--|--|

Description

Le critère de densité en hébergements touristique repose sur un double seuil à l'échelle du village et de la rue. Il s'agit du rapport entre la capacité maximale totale de tous les HT et le nombre de premiers résidents pour un village donné. La part de lits en HT est fixée à respectivement 30 et 50% de la population pour Manhay et Durbuy. A Durbuy, l'indicateur à l'échelle de la rue intègre les seconds résidents dans le dénominateur. Une seconde résidence équivalant à 5 résidents. A Manhay, l'indicateurs et les seuils utilisés à l'échelle de la rue et du village sont identiques. De plus une contrainte additionnelle est appliquée : aucun nouveau HT n'est autorisé si la capacité ajoutée à celle des HT existants dans un rayon de 200 m dépasse les 20 lits.

Analyse

- La multiplication des échelles et des indicateurs vise probablement couvrir l'ensemble des situations. Toutefois, cela peut rendre l'application et la lisibilité du document compliquées.
- L'application de la contraintes des 20 lits dans un rayon de 200m a probablement pour objectif de gérer les nuisances sonores cumulées de plusieurs établissements. Cela limite la spécialisation de certaines localités dans l'HNP marchand mais peut avoir pour effet d'étaler les capacités et donc les nuisances sur l'ensemble du territoire. Cela exclut aussi, de facto, les hébergements de plus de 20 lits.
- Des seuils identiques ou différents selon les échelles ?
 - Il semble peu utile d'avoir deux seuils identiques à des échelles différentes (cas de Manhay) si ce n'est que cela permet de couvrir quelques particularités (rue avec un seul bâtiment, rue avec des zones de loisirs). L'application de tels indicateurs à l'échelle de la rue est plus contraignante et limite les concentrations mais cela entraîne probablement des incohérences. Par exemple, s'il y a une maison dans la rue : pas de limite ; si une rue comprend deux maisons : il est probablement impossible de créer un HT. Dans les cas de créations d'un HNP dans une rue comprenant un grand nombre de maisons, il est possible de créer un HT mais cela génère davantage de nuisances que s'il y a uniquement deux maisons.
 - Le cas de Durbuy est différent, l'indicateur à l'échelle du village est plus contraignant d'un point de vue quantitatif car son dénominateur n'intègre pas les seconds résidents. Tandis qu'à l'échelle de la rue l'indicateur limite une concentration extrême. Pour la rue, la prise en compte des résidences secondaires dans le dénominateur permet la spécialisation de certaines de celles-ci dans le tourisme. S'il y a beaucoup de résidences secondaires, on va accepter davantage d'hébergement touristique et donc les concentrer dans une même rue. Toutefois, selon les objectifs de la commune, on peut se poser la question de l'utilité d'appliquer des contraintes à l'échelle de la rue. L'indicateur entraîne à minima la préservation d'un stock de résidence secondaire dans la rue mais limite cependant la concentration en certains endroits, ce qui peut être souhaité pour limiter la zone d'extension des nuisances. Toutefois, le fait que l'indicateur à l'échelle du village ne reprenne pas les résidences secondaires dans le dénominateur induit une plus grande facilité de développement des hébergements touristiques dans lesquelles la proportion de population est importante par rapport aux seconds résidents donc dans les villages relativement plus épargnés par l'HNP.

- L'usage d'un dénominateur reprenant l'ensemble des résidents (principaux et secondaires) avec un seuil maximum plus contraignant à l'échelle du village que de la rue permettrait de limiter davantage le développement des hébergements touristiques à l'échelle des villages tout en permettant la spécialisation de certaines rues.

Le choix des indicateurs quantitatifs à mobiliser dépend de la volonté communale en termes de développement touristique et économique, mais aussi d'accès au logement ou de gestion des nuisances. Ainsi à titre d'exemple : un indicateur portant sur les hébergements touristiques dans leur ensemble (établissement hôtelier, camping... compris) plutôt que sur l'HNP marchand induit une concurrence accrue entre les différents types d'établissement. Il peut être impossible de créer un établissement hôtelier ou un camping... car des gîtes sont à proximité.

La circulaire ministérielle relative à la création d'hébergements touristiques propose des critères, pouvant être pris en compte dans le cadre de l'instruction des demandes de permis, tel que la (sur)densité en hébergements touristiques. Elle précise que cette notion « revêt un caractère local car elle dépend fortement des circonstances locales et des politiques menées par les autorités locales en matière de tourisme ». Ces seuils peuvent porter sur :

- la capacité d'accueil d'un hébergement touristique en fonction de sa localisation. Les hébergements de plus de X places seront par exemple refusés dans les centres villageois. Ce type de mesure répond à une logique de gestion des nuisances.
- le nombre d'hébergements touristiques par localité ou sur la capacité d'hébergement par rapport à la population. Pour protéger l'accès au logement, il est préférable de travailler en nombre de logement. Par contre pour les nuisances, il peut être utile de définir une capacité maximale d'hébergement par localité.

Exemples de seuils pour la création d'HNP (Enquête sur le permis d'urbanisme pour créer un hébergement touristique (ligne de conduite / RCP/ SDC)

Capacité variable en fonction de la localisation	En ZH : pas de seuil En ZHR : 6 personnes max.
	En zone résidentielle : 1 HNP marchand équivalent à 1 logement traditionnel (= 1 famille, donc 2 à 3 chambres maximum) En dehors de la zone résidentielle : capacité plus importante envisageable
	En cœur de village : 8 personnes max.
Seuil (pourcentage) à ne pas dépasser par village	Le nombre de lits pour l'hébergement touristique ne peut excéder 40% du nombre d'habitants
	La capacité d'HNP marchand du village ne peut dépasser 30% de sa population
	La capacité maximale totale de tous les HT (toutes capacités confondues et comptabilisées) ne peut dépasser 30% de la population résidente d'un village ou d'une section cadastrale. La population résidente est calculée en additionnant la population au nombre de seconds résidents (estimé en comptant 4 personnes par seconde résidence)
	Rapport entre la capacité maximale totale de tous les HT et le nombre obtenu en faisant la somme des premiers résidents et du nombre de secondes résidences multiplié par 5 (5 étant la capacité moyenne d'une seconde résidence) – 50%

Seuil (pourcentage) à ne pas dépasser par village	Rapport entre la capacité maximale totale de tous les HT et le nombre de premiers résidents pour un(e) village/rue donné(e) – 30-50%
	Aucun nouveau HT n'est autorisé si la capacité ajoutée à celle des HT existants dans un rayon de 200 m dépasse les 20 lits
	Nombre maximal de nouveaux lits touristiques à intégrer au sein du territoire en fonction des villages (issus des limites définies par le service population). (Entités / habitants / lits touristiques / part de lits touristiques sur habitants existants en % / part de lits touristiques sur habitants recommandés d'ici 2050 en % / nombre de nouveaux lits touristiques possibles d'ici 2050). Seuil variable selon le village en fonction du niveau de développement actuel

Adaptabilité

En route vers les recommandations...

Limitier le nombre d'indicateurs quantitatifs. La multiplication des échelles et des indicateurs vise probablement à couvrir l'ensemble des situations. Toutefois, cela peut rendre la mise en œuvre de ceux-ci complexe.

Prévoir une date de référence pour le calcul de l'indicateur chiffré – comme « calculé au 1er janvier de l'année en cours » - facilite l'utilisation de l'indicateur.

Le concept d'équivalent logement pour tenir compte de la mixité fonctionnelle, bien que simplificateur, permet de ne pas rendre trop complexe le calcul de certains indicateurs (1 famille, soit 2 à 3 chambres maximum ou XX m² de plancher).

Accompagner les dispositions de mises en œuvre complémentaires (présence d'espaces verts publics, coefficient d'imperméabilisation du sol, critère de proximité pour les gestionnaires d'HNP marchand, nombre de stationnements voiture/vélo...).

Comment définir des indicateurs quantitatifs de densité touristique ?

- Un préalable : connaître la proportion d'HNP (marchand et résidentiel) par commune, par localité.
- Déterminer des indicateurs qualitatifs différents selon la localisation dans la structure territoriale de la commune.
- Adapter les indicateurs qualitatifs à l'objectif poursuivi (gestion des nuisances et /ou accès au logement).
- Fixer un seuil minimal ou un plafond maximal
 - selon les objectifs poursuivis. Par exemple un seuil minimal d'HP ou un plafond maximal d'HNP dans les parties du territoire où l'on souhaite renforcer la fonction résidentielle.
 - selon le niveau de développement actuel de l'HNP.

IMPLEMENTATION DU REGLEMENT EUROPEEN CONCERNANT LA COLLECTE ET LE PARTAGE DES DONNEES RELATIVES AUX SERVICES DE LOCATION DE LOGEMENTS DE COURTE DUREE	1/5
--	------------

Accès au logement



Nuisances sonores



Finance communale



Services et commerces



Cette fiche a été rédigée pour l'essentiel par V. Defer (2024)

Règlement de l'UE sur les locations de courte durée (2024/1028)³¹

Le règlement européen concernant la collecte et le partage des données relatives aux services de location de logements de courte durée a été adopté par le Parlement européen le 29 février 2024, puis par le Conseil de l'Union européenne le 18 mars 2024. Il a été publié au Journal officiel le 29 avril 2024. Les **états membres** ont deux ans pour l'**implémenter** soit pour le **29 avril 2026**.

Contexte et objectifs du règlement : en 2024, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne (en la personne de Valérie De Bue, alors ministre wallonne en charge du tourisme, lors de la présidence belge du Conseil de l'UE) ont approuvé un règlement visant à harmoniser la collecte et le partage des données relatives aux services de location de logements de courte durée.³² Cet outil législatif vise à harmoniser la collecte de données et la transparence dans le domaine des locations de courte durée. Cela permet d'améliorer l'accès des autorités publiques à des données fiables sur les locations à court terme, et d'améliorer l'efficacité de la régulation.

L'analyse de ce Règlement est pertinente dans le cadre de la présente recherche, notamment au vu de ses considérants qui relèvent que « le volume (des) services de location de logements de courte durée augmente considérablement dans toute l'Union sous l'effet de la croissance de l'économie des plateformes », ce qui soulève de nombreux défis et « par exemple (le) fait qu'ils contribuent à la baisse du nombre de logements disponibles destinés à la location de longue durée et à la hausse des loyers ».

Concrètement, le Règlement s'intéresse à un défi précis : « garantir que les services de location de logements de courte durée sont fournis de manière équitable, non ambiguë et transparente au sein du marché intérieur, dans le cadre d'un écosystème touristique équilibré qui offre des possibilités aux plateformes tout en respectant les objectifs des politiques publiques ». Il est postulé qu'améliorer l'accès des autorités publiques à des données fiables sur les locations à court terme permettrait une régulation efficace de ce marché.

³¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401028

³² Ne sont pas concernés : les hôtels et hébergements similaires (motels, appart-hôtels...), les auberges de jeunesse, ainsi que les logements situés dans des campings et des aires de caravanage.

Le règlement comprend trois mesures :

- L'**enregistrement** des hôtes : l'accord prévoit un processus d'enregistrement simple en ligne pour les propriétés en location à court terme **dans les pays de l'UE où cela est requis**. Après avoir accompli cette démarche, les hôtes recevront un **numéro d'enregistrement** leur permettant de louer leur propriété. Cela a pour but de faciliter l'identification des hôtes et la vérification de leurs coordonnées par les autorités.
- Davantage de sécurité pour les utilisateurs : les **plateformes en ligne** seront tenues de **vérifier l'exactitude des détails des propriétés** et elles devront également effectuer des **contrôles aléatoires**. Les autorités pourront suspendre les enregistrements, supprimer les inscriptions non conformes ou imposer des amendes aux plateformes si nécessaire.
- Un partage de données : afin de recevoir des données des plateformes sur l'activité d'accueil, les États membres mettront en place un **point d'entrée numérique unique** afin d'aider les autorités locales à comprendre les activités de location et à améliorer le tourisme. Cependant, pour les micros et petites plateformes comptant en moyenne jusqu'à 4 250 inscriptions, un système plus simple de partage de données sera mis en place.

Champ d'application

Le Règlement s'applique aux « procédure d'enregistrement » établies par les État membre, c'est-à-dire « toute procédure par laquelle les hôtes doivent transmettre des informations et des documents spécifiques aux autorités compétentes pour obtenir un numéro d'enregistrement qui leur permette de proposer des services de location de logements de courte durée par l'intermédiaire des plateformes numériques de location de courte durée ».

Un État membre qui impose aux plateformes numériques de location de courte durée l'obligation de transmettre des données aux autorités compétentes doit créer une telle procédure d'enregistrement qui se base sur la déclaration des hôtes. Dans les autres cas, les État membres peuvent en principe éluder l'application du Règlement.

La loi belge du 21 décembre 2022 modifie le Code des impôts sur les revenus 1992 et encadre les obligations des opérateurs de plateformes numériques vis-à-vis du SPF Finances. Cette loi prévoit notamment que les fournisseurs de plateformes numériques rassemblent, pour chaque hôte, une série d'informations relatives à leur identité et à leurs revenus générés par les activités exercées par l'intermédiaire de la plateforme numérique. Ainsi, la Belgique « impose aux plateformes numériques de location de courte durée l'obligation de transmettre des données aux autorités compétentes » (Règlement, article 4.2) et **doit créer une procédure d'enregistrement unique en ligne**, qui se base sur la déclaration des hôtes.

Le Règlement crée des obligations, lorsque la location a lieu dans l'Union européenne :

- aux fournisseurs de plateformes numériques de location de courte durée (type Airbnb ou Booking) ;
- aux hôtes fournissant des services de location de logements de courte durée.

Droits et obligations des parties

Les hôtes sont tenus, lorsqu'ils proposent leurs services de location de logements de courte durée par l'intermédiaire d'une plateforme numérique de location de courte durée :

- 1) **Concevoir et organiser leur interface en ligne** afin que :
 - l'utilisation de leur plateforme par un hôte soit conditionnée au renseignement d'un numéro d'enregistrement ;
 - les utilisateurs puissent identifier les unités au moyen de leurs numéros.
- 2) **Mettre tout en œuvre pour évaluer si la déclaration des hôtes est complète**, à condition que cette évaluation puisse être effectuée de manière proportionnée au moyen d'outils automatisés.
- 3) **Recueillir et transmettre mensuellement au point d'entrée numérique unique** de l'État membre dans lequel l'unité est située des données d'activité par unité, ainsi que le numéro d'enregistrement correspondant renseigné par l'hôte, l'adresse précise de l'unité, et l' « adresse universelle du référencement », au sens du Règlement.

L'État membre doit :

- 1) **Créer un point d'entrée numérique unique** pour la réception et la transmission des données d'activité, du numéro d'enregistrement concerné, de l'adresse précise de l'unité et de l'adresse universelle des référencements fournis par les plateformes numériques de location de courte durée.
- 2) **Créer une procédure d'enregistrement *ad hoc*.**
- 3) **Créer un registre public** facilement accessible recensant les numéros d'enregistrement, « interopérable » avec le point d'entrée.

Recommandations

Le Règlement (UE) 2024/1028 présente l'avantage d'imposer la collecte d'une série de données, tant par l'enregistrement des unités que via le point d'entrée unique, qui s'avèrent essentielles à l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie territoriale relative à l'HNP. L'enjeu fondamental est donc que ces informations se retrouvent dans les mains des acteurs pertinents, spécialement Tourisme Wallonie (CGT) et les communes.

Bien qu'il sera obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre à partir du 20 mai 2026, ce Règlement nécessite des mesures d'exécution pour garantir son application concrète en Wallonie et la Belgique garde notamment une latitude pour identifier « les autorités compétentes responsables des zones dans lesquelles une procédure d'enregistrement s'applique ».

Pour la Wallonie, il semble utile que Tourisme Wallonie soit désigné comme compétent (Règlement, article 12.1). Ainsi, il aura accès aux données d'enregistrement mais aussi aux données d'activité, afin de contrôler le respect des procédures d'enregistrement ainsi que de mettre en œuvre et de « garantir le respect des règles régissant l'accès aux services de location de logements de courte durée et la fourniture de tels services », notamment les règles relatives à la déclaration d'hébergement touristique.

IMPLEMENTATION DU REGLEMENT EUROPEEN CONCERNANT LA COLLECTE ET LE PARTAGE DES DONNEES RELATIVES AUX SERVICES DE LOCATION DE LOGEMENTS DE COURTE DUREE 5/5

Aussi, en exécution de l'article 12.3 du Règlement, il serait utile de déjà prévoir que Tourisme Wallonie puisse communiquer les données d'activité aux communes, en leur qualité d'autorité compétentes pour délivrer les permis relatifs aux hébergements touristiques (« autorités chargées d'élaborer des dispositions législatives, réglementaires ou administratives concernant l'accès aux services de location de logements de courte durée et la fourniture de tels services »), ainsi qu'à la CPDT et à l'IWEPS, en leur qualité d'« entités ou personnes qui mènent des activités de recherche scientifique ». En plus des données d'activité, il serait également utile de créer la possibilité, pour les communes, d'avoir accès aux données liées à l'enregistrement des unités.

L'accès à ces données par Wallonie Tourisme et la commune permettrait, ainsi, de développer des stratégies pertinentes afin notamment de mitiger l'impact de la location de courte durée sur le nombre de logements disponibles destinés à la location de longue durée et la hausse des loyers.

Remarquons que le décret du 8 février 2024 remplaçant le Code wallon du Tourisme et portant des dispositions diverses prévoit, en ses futurs articles D.III.21 et suivants, une obligation d'enregistrement pour l'exploitation de tout « hébergement touristique », que l'hôte ait l'intention de faire figurer cet hébergement sur une plateforme numérique ou non et qu'il soit meublé ou non (au contraire de l'unité de logement au sens du Règlement). Dans un esprit de rationalisation des outils et des ressources humaines, il semble pertinent que l'enregistrement du Règlement soit intégré à l'enregistrement « hébergement touristique » au sens du Code wallon du Tourisme. A cette fin, l'enregistrement du Règlement devrait se faire via la procédure d'enregistrement « hébergement touristique » visée par le nouveau Code du Tourisme et le formulaire à élaborer par le Gouvernement qui est visé au futur article D.III.24. devrait *a minima* contenir les informations d'enregistrement du Règlement.

Enfin, il serait utile de prévoir une obligation d'actualisation annuelle des données enregistrées par l'hôte, en plus d'un contrôle des données de la part Tourisme Wallonie et de conseiller aux communes d'utiliser le numéro d'enregistrement unique de l'hébergement pour l'application de toutes les polices qui l'impactent (tourisme, urbanisme, règlements-taxes...).

Ressources

- <https://www.europarl.europa.eu/topics/fr/article/20231127STO15403/locations-de-courte-duree-nouvelles-regles-pour-plus-de-transparence>
- <https://territoire.wallonie.be/storage/territoire/documents/content/page/codt/codt--version-officiuse-2024.06.01-37.2.pdf>

4. EN ROUTE VERS LES RECOMMANDATIONS

La présente partie vise à envisager les apports régionaux utiles à l'encadrement des résidences secondaires. Hormis dans la dernière partie, l'analyse des outils et la formulation de recommandations a fortement concerné l'échelle communale en vue notamment de l'amélioration des pratiques existantes. Il manque toutefois certaines pièces du puzzle pour permettre un encadrement efficace de l'usage du bâti résidentiel. Il s'agit d'un besoin de régulation et de stratégie régionale. Les communes ne peuvent pas tout, soit que l'influence et les retombées de l'HNP dépassent l'échelle de leur territoire, soit que qu'elles ne disposent pas des compétences nécessaires à l'encadrement.

La principale pièce manquante pour permettre un encadrement efficace de l'HNP est l'**établissement de règles portant spécifiquement sur les résidences secondaires**. La création d'une résidence secondaire est un changement de destination d'un bien (le bien n'est plus affecté à la résidence habituelle) qui n'est pas encadré par un régime d'autorisation.

Une gestion prenant en compte les résidences secondaires est nécessaire étant donné qu'elles ne répondent pas à la définition de logement et que leur développement sans encadrement compromet des objectifs d'accessibilité au logement pour tous. Pour pallier ces manques, un travail d'exploration des outils existants à l'étranger a été réalisé (partie précédente) ainsi qu'une réflexion sur les adaptations à réaliser dans le cadre wallon.

Pour réussir à élaborer une stratégie d'encadrement efficace, une action de la région serait utile pour

1. Pallier le manque de définition
2. Créer un fait générateur
3. Adopter des orientations stratégiques permettant
 - a. d'encadrer la délivrance d'autorisations
 - b. l'élaboration d'une stratégie permettant d'atteindre les objectifs d'accès au logement

La première interrogation a été de savoir sur quelle base légale un tel encadrement pourrait s'appuyer. Le premier manque constaté concerne l'absence de définition de la résidence secondaire dans le droit de l'aménagement du territoire. Cette absence porte à conséquences : le développement des secondes résidences est difficile à encadrer ; la réalisation de relevés précis et le suivi de leur évolution est impossible ; et par conséquent le phénomène est invisible pour les parties prenantes, pour les autorités régionales et parfois pour les autorités communales.

L'exploration de la législation applicable en Wallonie montre que malgré l'absence de définition légale de seconde résidence dans le droit de l'aménagement du territoire et apparenté, il existe plusieurs textes mobilisables pour permettre l'intégration de la résidence secondaire dans le CoDT.

1) *Existe-t'il une définition de « résidence secondaire » en droit applicable en Wallonie ?*

Plusieurs textes traitent de la « résidence secondaire » à côté de ou par opposition à la « résidence principale », sans en donner de définition. Certains d'entre eux font référence à l'article 3, alinéa 1er, 5° de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques (voir par exemple la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail et le Code wallon de l'action sociale et de la santé).

Cette loi sur le registre national dispose que : « Pour chaque personne inscrite ou mentionnée dans les registres visés à l'article 2, § 1er, 1°, 2° et 3°, les informations suivantes sont enregistrées et conservées par le Registre national : (...) 5° la résidence principale ».

Ainsi, pour les textes qui font référence à cette loi, la notion de résidence principale peut s'interpréter comme étant « le lieu de résidence enregistré au registre national », au contraire des résidences secondaires ou « occasionnelles » (mention faite à l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 février 2021 portant conditions sectorielles relatives aux parcs d'éoliennes d'une puissance totale supérieure ou égale à 0,5 MW).

La première occurrence d'une définition du concept de « résidence secondaire » va en effet dans ce sens avec la loi du 13 juillet 1987 relative aux redevances radio et télévision qui définit, en son article 1, une « 5° Résidence principale : le lieu où le détenteur est inscrit au registre de la population, ou, pour les bateliers, les forains et les nomades qui n'ont pas de résidence fixe, le bateau ou le véhicule où ils habitent effectivement » et une « 6° Résidence secondaire : toute résidence qui n'est pas la résidence principale ».

Avec la loi 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour, la résidence principale prend néanmoins un caractère moins administratif : « La résidence principale est soit le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée » (article 3).

Le critère factuel de « lieu de vie habituelle » est précisé par arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, dans un chapitre III intitulé « La détermination de la résidence principale », qui fixe les règles permettant de constater une résidence principale, « c'est-à-dire la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année » (article 16). Au-delà d'une information administrative ou d'un droit sur un lieu, c'est un faisceau d'indices qui peuvent amener à cette constatation :

- lieu que rejoint l'intéressé après ses occupations professionnelles ;
- lieu de fréquentation scolaire des enfants ;
- lieu de travail ;
- consommations énergétiques et frais de téléphone ;
- séjour habituel du conjoint ou des autres membres du ménage.

Sont tolérées les absences temporaires, qui ne peuvent dépasser un an, à condition que le résidant conserve un logement dans le lieu, soit inoccupé, soit qui continue d'être occupé par au moins un membre du ménage.

Sont également considérés comme temporairement absents, s'ils en font la déclaration, une longue liste d'individus dont le lieu de résidence est contraint par leur travail ou par l'État (prisonniers ; mineurs placés ; disparus ; koteurs ; personnel de soins, d'ONGs, de l'armée ou de l'État en mission à l'étranger...).

Enfin, dernier texte de droit positif belge qui fait référence à la résidence principale, le Code de droit international privé qui définit la résidence habituelle d'une personne physique comme le lieu où cette personne « s'est établie à titre principal, même en l'absence de tout enregistrement et indépendamment d'une autorisation de séjourner ou de s'établir ; pour déterminer ce lieu, il est tenu compte, en particulier, de circonstances de nature personnelle ou professionnelle qui révèlent des liens durables avec ce lieu ou la volonté de nouer de tels liens ».

En conclusion, je constate que si les textes de droit wallon de l'aménagement du territoire et du tourisme³³ ne définissent pas ce qu'il faut entendre par « résidence secondaire », ni « résidence principale », il existe dans d'autres sources de droit positif applicables en Wallonie des définitions qui peuvent être classées selon deux types :

1. une définition prise sur la base d'une situation administrative à constater (l'inscription au registre national ou dans un registre de la population) ;
ou
2. une définition basée sur une situation de fait à déterminer (« un lieu de vie habituelle » ou des « liens durables avec un lieu »).

Sources : V. Defer 2024.

Que la définition s'appuie sur la situation administrative ou sur une situation de fait, il ne peut y avoir qu'une seule résidence principale par ménage. En effet, la résidence principale vise soit : « le lieu de résidence au registre national » qui est unique, soit le « lieu où vit habituellement » un ménage, définition précisée ultérieurement par la « plus grande partie de l'année » ou encore l'établissement à « titre principal ». Les autres résidences peuvent donc être qualifiées de résidence non-principale ou secondaire.

Il y aurait toutefois lieu de formuler une interprétation commune à l'échelle régionale à appliquer en aménagement du territoire étant donné que les textes divergent. A défaut, les communes peuvent, comme beaucoup le font déjà, s'appuyer sur ces éléments de définitions pour dénombrer ces résidences et tenter de les encadrer mais à l'aide de mesures couteuses pour celles-ci (définition d'outils et méthode ad-hoc, peu de mutualisation possible, soutien technique limité...).

Une fois cette notion définie à l'échelle régionale, il sera plus aisé d'encadrer le développement des résidences secondaires notamment dans les SDC soit dans le cadre de la régulation de l'étalement urbain associé au résidentiel avec l'application des normes sur le logement soit dans le cadre de la gestion du tourisme. Dans tous les cas, se pose la question de l'usage du bâti résidentiel à des fins de secondes résidences plutôt qu'à des fins de résidences principales, généralement dénommées dans les outils d'aménagement du territoire comme logements.

Une fois ce besoin de définitions et leurs grandes lignes posés, il y a besoin d'identifier le fait générateur obligeant les propriétaires ou résidents à disposer d'une autorisation ou de déterminer sur quelles bases ils sont en infraction. A ce stade, il n'y a pas d'obligations en ce sens, mais des pistes de solutions existent. Un moyen directement applicable par les communes est la création d'un nouveau fait générateur sur base d'une décision au conseil communal en vue de pouvoir appliquer les dispositions du GCU (voir partie 2). La création de ce nouveau fait générateur permettrait d'encadrer la création de résidence secondaire, y compris pour des motifs d'opportunité ou d'accès au logement.

L'application de ce nouveau fait générateur est toutefois conditionnée à l'adoption d'un GCU et à l'inclusion dans ce dernier de prescriptions sur les résidences secondaires. Or, un GCU est un outil dont la portée dépasse l'encadrement de l'HNP et qui demande un investissement communal conséquent. Il ne permet pas non plus de développer une stratégie d'encadrement en précisant un seuil de densité en résidence secondaire.

³³ Ce, malgré que le Code wallon du tourisme inclus dans les définitions de "touriste" et d'"excursionniste" les résidents secondaires qui résident principalement dans une autre commune que la commune d'établissement de la résidence secondaire ou une commune limitrophe.

La création d'un nouveau fait générateur indépendamment de l'adoption d'un GCU serait une étape importante dans le cadre de l'encadrement des résidences secondaires et de ses retombées sur le territoire.

Modification de destination

Description :

Afin de rencontrer les besoins en logement, créer un nouveau fait générateur d'une demande de permis visant la création d'une résidence à des fins autres que la résidence principale.

Lorsque le quota de résidences principales est inférieur à Y % à l'échelle de la commune (cible les communes sous pression), la commune peut adopter une ligne de conduite pour fixer,

d'une part un objectif minimum de résidences principales et les mesures guidant l'urbanisation adéquates (objectif de rencontrer les besoins en logement) ;

d'autre part, un quota de lits pour l'hébergement touristique acceptable par rapport au nombre d'habitants (objectif de réduire les nuisances).

Propositions de formulation :

Remplacer l'alinéa 2 de l'article R.IV.4-1 (hébergements touristiques) :

« La création d'une résidence à des fins autres que la résidence principale est une modification de destination de tout ou partie d'un bien ».

Et,

Adopter une ligne de conduite qui fixe les objectifs et les indications suivants :

« Objectif de minimum X % de résidences principales à l'échelle communale.

Dans les zones A, les projets résidentiels qui ne sont pas destinés à la résidence principale ne dépassent pas Y % du nombre total de résidences dans cette zone.

La part de projets résidentiels non destinés à la résidence principale est répartie, par zone, entre les résidences secondaires et les hébergements touristiques conformément au tableau suivant (...).

Objectif de maximum Z % de lits pour l'hébergement touristique par zone, par rapport au nombre d'habitants, conformément au tableau suivant (...) ».

Avantages	Inconvénients
Volonté affichée de garantir l'accès au logement	Modification du CoDT
Subsidiarité encadrée	
Permet d'encadrer toutes les situations de modification de la destination d'une résidence vers une résidence autre que principale	
Permet aussi d'encadrer les nuisances	

Source : V. Defer, 2024.

La création d'un fait générateur visant la modification de destination d'un logement en HNP permettrait :

- de renforcer la notion de logement telle que reprise au CoDT : « ensemble composé d'une ou de plusieurs pièces, répondant au minimum aux fonctions de base de l'habitat à savoir cuisine, salle de bain ou salle d'eau, WC, chambre, occupé à titre de résidence habituelle ou de kot et réservé en tout ou en partie à l'usage privatif et exclusif d'une ou de plusieurs personnes qui vivent ensemble, qu'elles soient unies ou non par un lien familial » ;
- de contrôler l'affectation effective du logement créé ;
- l'application de mesures régionales et un soutien aux autorités communales et limiterait les compétitions intercommunales qui peuvent compromettre l'efficacité des mesures.

Toutefois, en l'absence de mesure complémentaire, elle ne permet pas d'assurer que la mesure contribue effectivement à renforcer l'accès au logement de la population. Pour s'assurer que le fait générateur permette la préservation de l'accès au logement, il est nécessaire d'ajouter : des précisions sur les critères de refus des demandes de permis ; et/ou des objectifs et indications au sein de documents stratégiques.

Pour apporter ces précisions, il est nécessaire de démembrer la notion de logement telle que définie au sein du CoDT en deux parties : l'une visant la forme, l'autre visant l'usage. La première partie peut désigner le bâti résidentiel : « ensemble composé d'une ou de plusieurs pièces, répondant au minimum aux fonctions de base de l'habitat à savoir cuisine, salle de bain ou salle d'eau, WC, chambre ». Il s'agit du bâti, indépendamment de son usage. La deuxième partie vise l'utilisation qui en est faite, la résidence principale, secondaire ou autre...

Ces nouvelles définitions permettent d'intégrer des balises sur la délivrance de permis et des objectifs en termes de résidences principales ce qui outille les autorités compétentes pour évaluer l'opportunité de création de résidences secondaires et facilite la motivation. Ces mesures cadrent aussi les usages possibles du logement en vue d'assurer une politique d'aménagement du territoire visant explicitement l'accès au logement. Elles permettent ainsi de concrétiser des objectifs résultants de compétences ou d'initiatives régionales : fin de l'artificialisation et de l'étalement urbain et accès au logement.

Le critère de refus de permis permet de poser des balises claires, ces balises sont utilement complétées par l'intégration d'objectifs et d'indications dans les documents stratégiques qui permettent l'articulation entre logement, HNP et réduction de l'artificialisation et plus généralement politique d'aménagement du territoire.

Critère de refus des demandes de permis

Description :

Afin de rencontrer les besoins en logement, permettre aux autorités délivrantes de refuser ou de conditionner la construction ou la rénovation de nouvelles résidences à des fins autres que la résidence principale.

Formulations possibles :

Ajouter un alinéa 4 à l'article D.I.1 :

« La cohésion sociale donne la priorité à la création de résidences principales ».

ET/OU

Ajouter un alinéa 4 à l'article D.IV.53 :

« Lorsque le permis porte sur la construction ou la rénovation d'une ou plusieurs nouvelles résidences, le permis ou le refus de permis respecte le ou les quota(s) de résidences principales fixé par le Gouvernement ».

+ AGW ad hoc ou modification du SDT.

ET/OU

Ajouter un alinéa 5 à l'article D.IV.53 :

« Par délibération, le conseil communal peut fixer un quota de résidence principale plus élevé que le quota visé à l'alinéa 4 ».

ET/OU

Adopter une ligne de conduite communale qui fixe les objectifs et les indications suivants :

« Objectif de minimum X % de résidences principales à l'échelle communale.

Dans les zones A, les projets résidentiels qui ne sont pas destinés à la résidence principale ne dépassent pas Y % du nombre total de résidences dans cette zone.

La part de projets résidentiels non destinés à la résidence principale est répartie, par zone, entre les résidences secondaires et les hébergements touristiques conformément au tableau suivant (...).

Objectif de maximum Z % de lits pour l'hébergement touristique par zone, par rapport au nombre d'habitants, conformément au tableau suivant (...) ».

Avantages	Inconvénients
Volonté affichée de garantir l'accès au logement	Modification du CoDT
Subsidiarité encadrée	Ne permet pas d'encadrer la modification de destination

Sources : V. Defer 2024.

Objectifs et indications

Description :

Afin de rencontrer les besoins en logement, fixer un objectif qui identifie un quota de résidences principales qu'il faut garantir, par rapport au nombre total de résidences (principales, secondaires ou d'hébergements touristiques).

Déduire de cet objectif les indications guidant la délivrance des permis.

Fixation d'un QUOTA REGIONAL WALLON

Dans le SDT, en qualité de mesures de gestion et de programmation visant à rencontrer les besoins actuels et futurs en logements accessibles et adaptés aux évolutions socio-démographiques, énergétiques et climatiques (SA2).

Proposition de formulation :

Au niveau régional, garantir minimum X % de résidences principales à l'échelle wallonne.

Au niveau communal, lorsque le quota de résidences principales est inférieur à Y % à l'échelle de la commune (cible les communes sous pression), fixer un objectif minimum de résidences principales et les mesures guidant l'urbanisation adéquates.

ET/OU

Fixation d'un QUOTA COMMUNAL et d'INDICATIONS

Dans le SDC, en qualité de mesures de gestion et de programmation.

Proposition de formulation :

Objectif de minimum Y % de résidences principales à l'échelle communale.

Et en qualité de mesure guidant l'urbanisation.

Proposition de formulation :

Dans les zones A, les projets résidentiels qui ne sont pas destinés à la résidence principale ne dépassent pas Z % du nombre total de résidences dans cette zone.

Avantages	Inconvénients
Volonté affichée de garantir l'accès au logement et transparence	Procédures longues de modification des outils (essentiellement le SDT)
Stratégie régionale et communale complète	Mauvaise temporalité pour la révision du SDT
Cohérence avec la volonté du GW de subsidiarité	

Sources : V. Defer 2024.

5. GLOSSAIRE

AGW : Arrêté du Gouvernement Wallon	ODR : Opération de développement rural
ASI : Attestation Sécurité Incendie	OPAG : Ordonnance de Police Administrative Générale
AM : Arrêté ministériel	PEB : Performance Energétique des Bâtiments
ARE : Office fédéral du développement territorial	PI : Précompte Immobilier
ASI : Attestation Sécurité Incendie	PN : Parc Naturel
BE : Bureau d'études	PME : Petite ou Moyenne Entreprise
CCATM : Commission Consultative communale d'Aménagement du Territoire et Mobilité	PMR : Personne à Mobilité Réduite
CDLD : Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation	PRWE : Parc Résidentiel de Week-End
CEDH : Cour Européenne des Droits de l'Homme	PU : Permis d'Urbanisme
CG : Communauté germanophone	R2 : Résidence secondaire
CGT : Commissariat Général au Tourisme	RAVeL : Réseau Autonome des Voies Lentes
CLDR : Commission Locale de Développement Rural	RGP : Règlement général de police
CoDT : Code wallon du Développement Territorial	RPC : Règlement de Police Communal
CPDT : Conférence Permanence du Développement Territorial	ROI : Règlement d'Ordre Intérieur
CU2 : Certificat d'Urbanisme numéro 2	SIG : Système d'Information Géographique
CWHD : Code Wallon de l'Habitation Durable	SDC : Schéma de Développement Communal
CWT : Code Wallon du Tourisme	SDT : Schéma de Développement du Territoire
GAL : Groupe d'Action Locale	SOL : Schéma d'Orientation Local
GCU : Guide Communal d'Urbanisme	SPF : Service Public Fédéral
HNP : Habitat non permanent	SPW : Service Public de Wallonie
HP : Habitat Permanent	TLPE (SPW) : Territoire Logement Patrimoine Energie
HT : Hébergement Touristique	TPE : Très Petite Entreprise
IGEAT : Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire	UVCW : Union des Villes et Communes de Wallonie
IPP : Impôt des Personnes Physiques	ULB : Université Libre de Bruxelles
IWEPS : Institut Wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistique	VTT : Vélo Tout Terrain
LRS : Loi fédérale sur les résidences secondaires	ZAN : Zéro artificialisation nette
NLC : Nouvelle Loi Communale	ZH : Zone d'Habitat
	ZHR Zone d'Habitat à caractère Rural
	ZL : Zone de Loisirs
	ZP : Zone de Police