CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 261.009 du 11 octobre 2024

A. 233.537/XIII-9260

En cause : **C.V.**,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre LEJEUNE, avocat,
rue des Fories 2
4020 Liège,

contre :

la Région wallonne, représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles,

Partie intervenante :

O.V.,
ayant élu domicile chez
M^e Jacques PIRON, avocat,
avenue de la Toison d'Or 77
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 30 avril 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 18 février 2021 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire octroie à O.V. un permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'une habitation en hébergement de vacances pour quatorze personnes sur un bien sis rue Arsène de Noüe, 5, à Malmedy.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 28 juin 2021, O.V. a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 29 juillet 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Pierre Malka, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties adverse et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 11 juillet 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 septembre 2024.

M^me^ Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Pierre Lejeune, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Nadia El Mokhtari, *loco* M^e^ Jacques Piron, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre Malka, auditeur adjoint, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le 2 mars 2020, la partie intervenante introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'une habitation unifamiliale en hébergement de vacances pour quatorze personnes sur un bien sis rue Arsène de Noüe, 5, à Malmedy, cadastré 3^ème^ division, section D, n° 387 M.

En parallèle, elle introduit une demande de permis portant sur la modification sensible du relief du sol, l'adaptation des abords en vue de répondre aux exigences de la nouvelle affectation et l'aménagement de neuf emplacements de stationnement dont quatre sous le couvert d'un carport.

Le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Malmedy-Saint-Vith, adopté par arrêté royal du 19 novembre 1979.

Le 8 avril 2020, le collège communal de la ville de Malmedy accuse réception du dossier complet de demande.

4. Une enquête publique est organisée du 23 avril au 21 mai 2020. Elle donne lieu à cinq réclamations et une pétition.

Divers avis sont émis sur la demande, parmi lesquels les avis favorables de la commission consultative de l'aménagement du territoire et de la mobilité (CCATM) et du collège communal.

5. Saisi de la demande sur pied de l'article D.IV.47 du Code du développement territorial (CoDT), le fonctionnaire délégué refuse, le 22 octobre 2020, d'octroyer le permis sollicité.

6. Le 19 novembre 2020, la partie intervenante introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre cette décision de refus.

7. Le 18 décembre 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux notifie une première analyse du dossier.

L'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) a lieu le 6 janvier 2021. Le même jour, celle-ci émet un avis favorable. Préalablement à l'audition, la partie intervenante dépose des pièces complémentaires qui sont versées au dossier administratif.

Le 15 janvier 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux établit un rapport technique proposant l'octroi du permis, sous condition.

8. Le 18 février 2021, le ministre de l'Aménagement du territoire délivre le permis sollicité, en tant que la demande porte sur l'aménagement de neuf places de parcage, avec modification du relief du sol et création d'un carport, lié à la transformation d'une habitation en hébergement de vacances pour quatorze personnes.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

9. La requérante prend un premier moyen de la violation des articles D.II.25, D.VI.4 [*lire* : D.IV.4], alinéa 1er, 7°, D.VII.1, § 1er, 1° et 3°, et R.IV.4-1 du CoDT, de l'article 414 du guide régional d'urbanisme et du « devoir de minutie pesant sur l'autorité, l'ayant amenée à commettre une erreur de fait et à statuer en méconnaissance de cause.

10. En la deuxième branche du moyen, elle fait valoir que, contrairement à ce qu'a décidé l'auteur de l'acte attaqué, le projet litigieux, consistant en la création d'un hébergement touristique dans une construction existante, était soumis à un permis d'urbanisme.

Elle constate que le CoDT ne donne pas de définition de la notion d'activité de services et qu'il convient donc de se référer au sens usuel du terme. Elle indique qu'il s'agit de « toutes les activités non directement productrices de biens de consommation (hôtels, restaurants, garages d'exploitations, entreprises commerciales, *etc.*) », ce qu'est, à son estime, « une activité d'hébergement de vacances ». Elle considère que le constat est le même à la lecture de la définition du code 55.20 de la version belge de la nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne (NACE-BEL), rappelant ce que comprend la classe « hébergement touristique et autre hébergement de courte durée ».

Elle reproduit la description du projet telle qu'exposée dans la demande et conclut qu'en affectant la totalité de l'immeuble à une activité d'hébergement de vacances, l'intervenant entend proposer une offre de services, dans un lieu dont la surface est supérieure au seuil de 300 m². Elle conclut que la partie adverse a considéré, à tort, qu'aucun permis n'était requis pour le changement d'affectation de l'habitation existante en hébergement touristique.

11. En réplique, elle observe que les parties adverse et intervenante ne contestent pas que l'offre d'un hébergement touristique est une offre de services ni que la modification de l'usage d'un bien pour proposer une telle offre sur une surface de plus de 300 m² requiert un permis.

IV.2. Examen

12. L'article D.IV.4, alinéas 1er, 7°, et 3 du CoDT dispose comme il suit :

« Sont soumis à permis d'urbanisme préalable écrit et exprès, de l'autorité compétente, les actes et travaux suivants :

[…]

7° modifier la destination de tout ou partie d'un bien, en ce compris par la création dans une construction existante d'un hébergement touristique ou d'une chambre occupée à titre de kot, pour autant que cette modification figure sur une liste arrêtée par le Gouvernement en tenant compte des critères suivants :
a) l'impact sur l'espace environnant;
b) la fonction principale du bâtiment;

[…]

La création d'une seule chambre occupée à titre de kot au sens du 7° chez l'habitant n'est pas soumise à permis ».

L'article R.IV.4-1 du CoDT, alors applicable, prévoit ce qui suit :

« Modification de la destination de tout ou partie d'un bien

La modification de la destination de tout ou partie d'un bien au sens de l'article D.IV.4, alinéa 1er, 7°, est celle qui crée, dans une construction existante ou en dehors de celle-ci, une nouvelle fonction différente de la fonction principale établie sur le bien et qui consiste selon le cas en la mise en œuvre :

1° d'un équipement de service public ou communautaire, dans la mesure où l'équipement se situe en dehors d'une zone de services publics et d'équipements communautaires visée à l'article D.II.26;

2° d'un équipement à usage culturel dans la mesure où l'équipement se situe en dehors d'une zone de services publics et d'équipements communautaires visée à l'article D.II.26;

3° d'un équipement à usage récréatif, dans la mesure où l'équipement se situe en dehors d'une zone de loisirs visée à l'article D.11.27;

4° d'une activité artisanale, de petite industrie ou de stockage, dans la mesure où le bien se situe en dehors d'une zone d'activité économique mixte visée à l'article D.11.29 ou d'une zone d'aménagement communal concerté à caractère économique visée à l'article D.II.32 et destinée à recevoir les activités visées à l'article D.II.29;

5° d’une offre en vente ou en échange de biens et services sur un espace supérieur à trois cents mètres carrés, dans la mesure où le bien se situe en dehors d’une zone d’activité économique mixte visée à l’article D.II.29 ou d’une zone d’aménagement communal concerté à caractère économique visée à l’article D.II.32 et destinée à recevoir les activités visées à l’article D.II.29.

Sans préjudice de l’article D.IV.4, alinéa 3, l’utilisation en tant que chambre d’étudiant occupée à titre de kot, d’une ou plusieurs pièces existantes est une modification de destination de tout ou partie d’un bien.

Dans le cas où les actes et travaux relatifs à la modification de destination d’un bien tombent en tout ou en partie sous l’application de l’article D.IV.4, alinéa 1er, 1°, la modification de destination ainsi que ces actes et travaux font l’objet d’une seule et même demande de permis ».

L’article D.II.29 du même code, auquel l’article R.IV.4-1, alinéa 1er, 5°, alors applicable, fait référence, dispose comme suit :

« De la zone d’activité économique mixte

La zone d’activité économique mixte est destinée aux activités d’artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie. Les halls et installations de stockage y sont admis ».

13. L’acte attaqué contient notamment les considérations suivantes :

« Considérant qu’à […] l’analyse du dossier, il apparaît que la demande porte plus exactement sur l’aménagement de 9 places de parcage, avec modification du relief du sol et création d’un carport (4 véhicules);

Considérant qu’il y a lieu de souligner qu’un gîte n’est pas un logement; que la création d’un gîte n’est pas, à ce jour, soumise à permis d’urbanisme, dès lors que la création dans une construction existante d’un hébergement touristique, en tant que modification de la destination de tout ou partie d’un bien telle que visée à l’article D.IV.4 7° du Code, ne figure pas sur la liste arrêtée par le Gouvernement, soit l’article R.IV.4-1 "Modification de la destination de tout ou partie d’un bien";

Considérant que l’habitation est destinée à accueillir un gîte, soit un hébergement touristique; que selon la demande de permis, les travaux consistent en une "adaptation du cloisonnement intérieur"; qu’à l’analyse des plans, et au vu de la décision autorisant la construction de l’habitation, les aménagements relèvent principalement de cloisonnements intérieurs et de faux-plafonds présentant la résistance au feu afin de répondre aux exigences reprises par les normes incendies que ces travaux, requis pour adapter l’habitation à la destination de gîte ne nécessitent pas de permis d’urbanisme ».

14. Il ressort de l'article D.IV.4, alinéa 1er, 7°, du CoDT, ci-avant reproduit, qu'en adoptant l'amendement n° 3 (*Doc. parl.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/342, pp. 2 et 3) qui ajoute l'incise « en ce compris par la création dans une construction existante d'un hébergement touristique ou d'une chambre occupée à titre de kot » au texte initial de la disposition en projet (*Doc. parl.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 109), le législateur wallon a voulu poser expressément le principe de l'obtention d'un permis d'urbanisme lorsque la modification de la destination d'un bien consiste en la création d'un hébergement touristique dans une construction existante. Toutefois, comme pour toute autre modification de la destination de tout ou partie du bien visée par la disposition précitée, l'obtention d'un permis d'urbanisme n'est requise que si la modification figure sur la liste arrêtée par le Gouvernement wallon.

Dans l'avis n° 60.146/4 du 30 novembre 2016 relatif au projet d'arrêté du Gouvernement wallon formant la partie réglementaire du Code du développement territorial, la section de législation a notamment formulé l'observation suivante, à propos de l'article R.IV.4-1 en projet :

« L'article D.IV.4, alinéa 1er, 7°, du CoDT indique expressément que la modification
de la destination de tout ou partie d'un bien comprend, entre autres, "la création dans une construction existante d'un hébergement touristique".

L'article à l'examen ne fait pas mention de cette hypothèse dans la liste qu'il dresse des modifications de la destination de tout ou partie d'un bien qui sont soumises à permis d'urbanisme.

Il est vrai que l'article D.IV.4, alinéa 1er, 7°, du CoDT laisse au Gouvernement le soin de déterminer dans quels cas la modification de la destination de tout ou partie d'un bien est soumise à permis d'urbanisme.

Toutefois, il est permis de se demander si, en s'abstenant purement et simplement de soumettre à permis d'urbanisme la création d'un hébergement touristique dans une construction existante, que vise expressément l'article D.IV.4, alinéa 1er, 7°, du CoDT, le Gouvernement assure à suffisance la volonté du législateur.

Le projet d'arrêté sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point ».

Bien que « la création dans une construction existante d'un hébergement touristique » soit expressément visée à l'article D.IV.4, alinéa 1er, 7°, du CoDT, un permis d'urbanisme n'est requis, selon cette disposition, que lorsque la modification en question figure dans la liste arrêtée par le Gouvernement. L'hypothèse visée en l'espèce impliquait dès lors qu'il y soit fait référence de manière explicite dans la partie réglementaire du Code.

Par rapport au projet d'arrêté soumis alors à l'avis du Conseil d'État et sans doute en réponse à la réserve émise par celui-ci, l'article R.IV.4-1 du CoDT, alors applicable, contient un alinéa 2 ayant trait à « l'utilisation en tant que chambre d'étudiant occupée à titre de kot, d'une ou plusieurs pièces existantes ». Il s'en déduit qu'au moment de son adoption, le Gouvernement wallon a décidé, à propos de l'habilitation décrétale qui vise expressément la création d'un hébergement touristique ou d'un kot, de ne l'exécuter que de manière partielle, soit seulement en tant que figure dans la liste l'hypothèse de la création d'un kot mais non celle d'un hébergement touristique.

Ce constat est confirmé par l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 décembre 2022 modifiant le Code du développement territorial en ce qui concerne la création d'hébergements touristiques (*Mon.b.*, 20 janvier 2023, p. 8347), entré en vigueur le 30 janvier 2023, dont l'article 3 contient la disposition transitoire suivante :

« L'article R.IV.4-1 du même code, tel que modifié par l'article 2, s'applique aux hébergements touristiques mis à disposition à titre onéreux pour la première fois après l'entrée en vigueur du présent arrêté.

En dérogation à l'alinéa 1er, l'article R.IV.4-1 du même code, tel que modifié par l'article 2, n'est pas applicable à un hébergement touristique mis à disposition à titre onéreux postérieurement à l'entrée en vigueur du présent arrêté qui satisfait aux conditions cumulatives suivantes :

1° la création de l'hébergement touristique dans une construction existante est autorisée par un permis d'urbanisme octroyé préalablement à l'entrée en vigueur du présent arrêté;

2° il ressort explicitement du dossier de demande de permis ou du permis d'urbanisme octroyé que les actes et travaux autorisés étaient destinés à créer un hébergement touristique dans une construction existante ».

La modification apportée à l'article R.IV.4-1 du CoDT par l'article 2, 1°, de l'arrêté du 8 décembre 2022 précité consiste en l'insertion d'un nouvel alinéa 2 rédigé comme il suit :

« 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 ».

15. Il résulte de tout ce qui précède que la création dans une construction existante d'un hébergement touristique n'entre pas dans le champ d'application de l'article R.IV.4-1, alinéa 1er, 5°, du CoDT, tel qu'en vigueur lors de l'adoption de l'acte attaqué. Au demeurant, la seule opération de « création » d'un hébergement touristique, préalable à sa mise en location, ne saurait constituer, à ce stade, la « mise en œuvre » d'une « offre en vente ou en échange de [...] services ».

16. La deuxième branche du premier moyen n'est pas fondée.

En conséquence, il y a lieu de rouvrir les débats pour permettre à l'auditeur rapporteur de poursuivre l'instruction de la cause et d'examiner les autres branches du premier moyen et les autres moyens invoqués dans la requête.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 11 octobre 2024, par la XIII[e] chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,	président de chambre,
Christine Horevoets,	conseiller d'État,
Lionel Renders,	conseiller d'État,
Thierry Blanjean,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Thierry Blanjean Colette Debroux