

SEANCE DU 9 JUILLET 2022

OJ N° 007 - Habitat et Politique de la Ville.

Modification du règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation pour les locations meublées de courtes durées et déterminant les compensations en application des articles L. 631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

Effet induit de l'attractivité du littoral et de son cadre de vie, le territoire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque est depuis plusieurs années concerné par une forte croissance du parc de meublés touristiques à destination d'une clientèle de passage.

Le développement de ce parc, qui s'opère au détriment du logement occupé à l'année, est exacerbé par la forte rentabilité locative des logements destinés à la location de courtes durées. Il contribue à :

- renforcer la tension sur l'offre de logements aux dépens de ceux qui souhaitent demeurer ou s'installer au Pays Basque ;
- nourrir la tendance inflationniste des prix de l'immobilier ;
- alimenter le phénomène de ségrégation socio-spatiale, matérialisé par l'éloignement des ménages modestes et des classes moyennes des espaces littoraux, exclus par la raréfaction d'une offre accessible tant sur le marché locatif que de l'accession à la propriété.

L'offre en hébergement touristique, bien que nécessaire, ne peut se développer au détriment du logement et des ménages qui cherchent à se loger au plus près des services et des emplois.

Afin d'encadrer le développement de ce marché, par délibération du 23 septembre 2017, le Conseil communautaire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque instituait la procédure d'autorisation préalable au changement d'usage des locaux destinés à l'habitation en vue de les louer de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile.

Puis, par délibération du 28 septembre 2019, le Conseil communautaire de la Communauté d'Agglomération approuvait un règlement fixant les critères et les conditions de délivrance des autorisations temporaires de changement d'usage de locaux d'habitation pour les locations de courtes durées sur 24 communes. Cet encadrement prenait appui sur l'étude réalisée en 2019 par l'Agence d'Urbanisme Atlantiques et Pyrénées (AUDAP) relative aux dynamiques des locations de courtes durées.

Le Programme Local de l'Habitat (PLH), approuvé le 2 octobre 2021, a été l'occasion de constater l'évolution de la dynamique de développement des meublés de tourisme. En effet, sur les 24 communes situées en zone tendue et concernées par le règlement, le nombre de meublés proposés à la location de tourisme de courtes durées n'a cessé d'augmenter depuis 2016.

L'étude actualisée relative à cette dynamique sur ce même périmètre, montre :

- une augmentation de 130 % des locations de meublés de tourisme entre 2016 et 2020, passant ainsi d'environ 7 150 annonces actives en 2016 à environ 16 440 en 2020 ;
- une augmentation confirmée, entre 2016 et 2020, des locations de courtes durées pour chacune des 24 communes : des locations qui s'intensifient encore dans les communes littorales et se développent dans les communes rétro-littorales ;

- des annonces actives qui pour 67 % d'entre-elles concernent des logements disponibles¹ plus de 4 mois dans l'année en 2020, 95 % des annonces en 2020 concernant des logements entiers.

Cette étude souligne par ailleurs que les prix moyens à la nuitée des locations de meublés de courtes durées sont en hausse depuis 2016. Cette évolution conduit à des écarts de rentabilité de plus en plus importants, entre le parc locatif privé loué à l'année et les locations de meublés de tourisme.

Ainsi, sur les dernières années, le statut de locataire privé dans les résidences principales présente une augmentation moins marquée que celle des locations de meublés de courtes durées. Cette tension entraîne une baisse de l'intérêt pour l'investissement locatif à l'année.

Enfin, le marché immobilier est à la hausse (phénomène national et local). La présence d'un marché dual, entre les résidences secondaires et les résidences principales, amplifie vraisemblablement cette tendance sur le territoire, d'autant plus que l'étude témoigne de l'existence d'une relation forte entre la présence de résidences secondaires et le développement des locations de courtes durées.

Suite à l'approbation du PLH et au regard de l'étude établie en co-construction avec l'UMR TRansitions Energétiques et Environnementales de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour ainsi que l'AUDAP le 20 octobre 2021, il est apparu que le règlement instituant une autorisation temporaire de changement d'usage, approuvé le 28 septembre 2019 et en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2020, a partiellement répondu aux objectifs de l'Agglomération en matière de lutte contre la pénurie de logements et qu'il est nécessaire de renforcer l'encadrement des locations de courtes durées, en incluant dans son champ d'application les personnes morales et en introduisant le mécanisme de compensation pour protéger le logement à l'année, et ce afin de garantir le maintien d'une offre de logements accessibles à tous.

Dans ce contexte, par délibération du 5 mars 2022, la Communauté d'Agglomération Pays Basque adoptait un règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation pour les locations meublées de courtes durées et déterminant les compensations en application des articles L. 631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

Ce règlement visait à mieux encadrer le développement des meublés de tourisme et à protéger le logement occupé à l'année.

Il a fait l'objet de six requêtes en référé suspension introduites devant le Tribunal administratif de Pau, les 3, 5, 11 et 12 mai 2022, toutes plaidées devant trois juges des référés le 30 mai 2022. Cinq d'entre-elles ont été rejetées par ordonnances des 3 et 7 juin 2022 (instances n°2201002, 2200961, 2201008, 2201010 et 2201011) et une a été accueillie (instance n°2200930).

Le règlement a été suspendu, par l'ordonnance n°2200930 rendue par les Juges des référés du Tribunal Administratif Pau le 3 juin 2022, pour les motifs suivants :

- en prévoyant une entrée en vigueur au 1er juin 2022, pour un règlement approuvé le 5 mars 2022, le principe de sécurité juridique ne serait pas assuré en raison des démarches à engager par les personnes morales afin de mettre en place la compensation ;
- la modalité de compensation mise en place à l'article 3 du règlement méconnaîtrait le principe de proportionnalité tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans son arrêt du 22 septembre 2020, dès lors que la compensation par cession de commercialité ne figure qu'en annexe dudit règlement ;
- l'article 5 du règlement, en ne listant pas les dérogations posées par l'article L. 324-1-1 IV point 4 du Code du tourisme, méconnaîtrait ce texte.

Cette suspension ne remet pas en question l'engagement de notre collectivité en faveur du logement, bien au contraire.

Dans le cadre de son Programme Local de l'Habitat, adopté le 2 octobre 2021, la collectivité agit en particulier pour :

- construire une stratégie foncière visant à préserver durablement les capacités de production de logement du territoire et accompagner le développement de l'action publique d'aménagement en matière d'habitat afin de produire plus de logements neufs accessibles ;
- développer l'offre locative sociale et l'accession sociale à la propriété via le bail réel solidaire ;

¹Les logements disponibles correspondent aux annonces actives publiées sur les plateformes de location. Ces locations prennent en compte les locations effectivement louées et celles qui ne le sont pas.

- accompagner les opérations de réhabilitation dans le parc privé visant la remise sur le marché des logements vacants ;
- étudier la mise en œuvre de l'encadrement des loyers ;
- appuyer toute action en adéquation avec l'objectif de favoriser les stratégies d'investissement immobilier orientées vers le logement occupé à l'année.

Les motifs retenus pour suspendre l'exécution du règlement approuvé le 5 mars 2022 ne remettent pas en cause les orientations fondamentales du règlement.

Il est souligné que, dans son arrêt du 22 septembre 2020, la CJUE a relevé que la compensation est l'instrument adéquat pour protéger le logement à l'année, en citant notamment les conclusions de son avocat général, au point 84 de sa décision : « *Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 133 de ses conclusions, le recours à une telle obligation de compensation qu'autorise ainsi cette réglementation nationale à l'attention des communes soumises à une pression foncière particulière découlant d'une augmentation importante de la surface immobilière dédiée à la location de locaux meublés destinés à l'habitation à une clientèle de passage au détriment de la location de locaux d'habitation à long terme à une clientèle y établissant sa résidence constitue, en principe, un instrument adéquat de poursuite des objectifs de mixité sociale de l'habitat sur son territoire, d'offre suffisante de logements et de maintien des loyers à un niveau abordable* » et en ajoutant au point suivant 85 : « *Il en va notamment ainsi lorsque l'obligation de compensation concernée contribue à maintenir une surface au moins constante de locaux à usage d'habitation sur le marché de la location à long terme et, de ce fait, participe à l'objectif du maintien de prix abordables sur ce marché en luttant contre l'inflation des loyers, ainsi que le gouvernement français l'a fait valoir lors de l'audience devant la Cour* ».

Afin de tirer les conséquences de l'ordonnance n°2200930 rendue le 3 juin 2022, il est proposé de modifier le règlement sur les trois points retenus par les Juges des référés pour le suspendre.

Aussi, par la présente modification du règlement approuvé le 5 mars 2022, la Communauté d'Agglomération Pays Basque entend poursuivre son action visant à protéger le parc existant des tentations spéculatives et de certaines démarches patrimoniales qui nuisent au marché de l'habitat à l'année et qui remettent en cause le droit fondamental à se loger, reconnu comme un objectif à valeur constitutionnelle (articles 10 et 11 du préambule à la Constitution du 27 octobre 1946), ainsi qu'au niveau international dans la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948.

La Communauté d'Agglomération entend porter des correctifs sur les trois points retenus par l'ordonnance suspendant l'exécution du règlement (considérants 8, 9 et 10) et demander dans les meilleurs délais la levée de sa suspension, sur le fondement de l'article L. 521-4 du code de justice administrative.

Il est donc proposé d'opérer les modifications suivantes.

- 1- **Retarder la date de prise d'effet de ce règlement** afin de laisser un délai supplémentaire aux personnes morales pour réorganiser leur activité.

L'article 11 est modifié de la façon suivante : « Le présent règlement entrera en vigueur à compter du 1^{er} mars 2023. Le règlement approuvé le 28 septembre 2019, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2020, sera abrogé à la date d'entrée en vigueur de ce règlement soit le 1^{er} mars 2023. ... »

Il est précisé, à ce titre, que la mise en place d'une compensation nécessite pour le pétitionnaire soit d'acquérir un bien à un usage autre que logement impliquant une transformation et au minimum un changement de destination au titre du code de l'urbanisme, soit l'acquisition d'un titre de cession de commercialité.

Dans les deux cas, les délais de droit commun sont les suivants :

- signature d'un compromis de vente et purge du droit de préemption urbain, dont le délai de droit commun est de deux mois (article L. 213-2 du code de l'urbanisme) ;
- dépôt d'une déclaration préalable pour changement de destination, dont le délai d'instruction est de 1 à 2 mois (article R. 421-17 b du code de l'urbanisme et consultation de l'ABF) en cas de changement de destination sans travaux de modification de façade ou sans modification des structures porteuses. En cas de changement de destination modifiant l'aspect extérieur ou les structures porteuses, les travaux sont alors soumis à permis de construire (délai d'instruction de 3 à 4 mois). Cette demande (déclaration

- préalable ou permis de construire) peut être sollicitée en parallèle de la purge du droit de préemption urbain ;
- dépôt d'une Déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (Daact) (en cas de travaux de modification de façade ou de modification des structures porteuses) ou obtention de la déclaration préalable (en cas de changement de destination sans travaux de modification de façade ou sans modification des structures porteuses) : l'autorité compétente dispose d'un délai de droit commun de 3 mois pour contester les travaux réalisés (article R. 462-6 du code de l'urbanisme).

Dès lors, en prévoyant un différé d'entrée en vigueur du règlement de près de huit mois à compter de l'approbation de la modification du règlement, les personnes morales disposent d'un temps suffisant pour mettre en place une compensation, et ceci constitue une mesure transitoire respectueuse du principe de sécurité juridique, sachant que ces personnes sont informées déjà depuis le 5 mars 2022 minimum du changement de régime et de l'introduction de la compensation.

- 2- **Clarifier les règles de compensation**, afin d'assurer une meilleure proportionnalité de la mesure de compensation telle qu'interprétée par la CJUE dans son arrêt du 22 septembre 2020.

L'article 3 est modifié de la façon suivante.

Article 3.1 : il est ajouté « (...) Cette compensation peut prendre deux formes :

- l'achat d'un bien par le propriétaire en vue de sa transformation comme décrit ci-avant. Il sera alors produit une attestation notariée ou le titre de propriété du demandeur ;
- l'achat de droits dits de « commercialité » auprès de propriétaires souhaitant affecter à un usage d'habitation des locaux destinés à un autre usage. Il sera alors produit la convention de cession de commercialité ».

Article 3.2 : La troisième phrase est modifiée comme suit :

« Les locaux relevant de la sous-destination « artisanat et commerce de détail » (PLU ayant opté pour les nouvelles destinations) ou de la destination « commerce » (PLU n'ayant pas opté pour les nouvelles destinations) situés en rez-de-chaussée dont la vitrine donne sur le domaine public ou tout autre espace ouvert à la circulation publique ne pourront pas servir de compensation, afin de favoriser le maintien des commerces de proximité. »

La phrase énonçant que « les locaux proposés en compensation ne pourront pas être issus d'un changement de destination d'un bien initialement à usage d'habitation vers la destination commerce, bureau, ou autre, opéré au titre du code de l'urbanisme depuis moins de 5 ans, à compter de la date de réception de la demande » est supprimée.

Un article 12 : « Annexes » est inséré et précise « Le présent règlement comporte trois annexes principales, qui font corps avec lui, à savoir :

- Annexe 1 : Formulaire de demande d'autorisation de changement d'usage d'un local d'habitation en location meublée de courte durée avec compensation avec annexe 1bis : liste des pièces à fournir ;
- Annexe 2 : Formulaire de demande d'autorisation de changement d'usage à titre personnel d'un local d'habitation en location meublée de courte durée dans le cadre d'une location mixte avec annexe 2bis : liste des pièces à fournir et annexe 2ter : convention liée à une demande d'autorisation de changement d'usage à titre personnel d'un local d'habitation en location meublée de courte durée dans le cadre d'une location mixte ;
- Annexe 3 : Formulaire de demande d'autorisation de changement d'usage à titre personnel d'un local d'habitation en location meublée de courte durée associé à la résidence principale du demandeur avec annexe 3bis : liste des pièces à fournir.

Il est précisé que les trois formulaires mentionnent « Dossier à envoyer à :ou par voie postale à : Communauté d'Agglomération Pays Basque / Commune » ; la Commune étant

guichet unique de dépôt en la matière, la mention « Communauté d'Agglomération Pays Basque » est supprimée.

3- Représenter les dérogations légales au titre du IV de l'article L.324-1-1 du code du tourisme.

L'article 5 est modifié de la façon suivante :

« Les locaux constituant la résidence principale du demandeur, mis à la location, de manière répétée à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile, sont exonérés de demande de changement d'usage, conformément à l'article L. 631-7-1 A du code de la construction et de l'habitation.

Dans les communes ayant mis en œuvre la procédure d'enregistrement de la déclaration préalable mentionnée au III de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme, toute personne qui offre à la location un meublé de tourisme qui est déclaré comme sa résidence principale ne peut le faire au-delà de cent vingt jours au cours d'une même année civile, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure.

La résidence principale est définie de la manière suivante : logement occupé au moins huit mois par an, sauf obligation professionnelle, raisons de santé ou cas de force majeure, soit par le propriétaire, soit par le preneur ou son conjoint, soit par une personne à charge au sens du code de la construction et de l'habitation. »

Vu la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR ;

Vu le code de la construction et de l'habitation et notamment ses articles L 631-7 à L 631-10 ;

Vu l'arrêté préfectoral n°64-2016-07-13-01 du 13 juillet 2016 portant création de la Communauté d'Agglomération Pays Basque, fixant notamment ses compétences ;

Vu la délibération du Conseil communautaire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque du 23 septembre 2017 instituant la procédure d'autorisation préalable au changement d'usage des locaux destinés à l'habitation en vue de les louer de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile ;

Vu la délibération du Conseil communautaire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque du 28 septembre 2019 approuvant le règlement relatif au régime d'autorisation préalable au changement d'usage temporaire des locaux d'habitation ;

Vu la délibération du Conseil communautaire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque du 2 octobre 2021 approuvant le Programme Local de l'Habitat de la Communauté d'Agglomération Pays Basque ;

Vu la délibération du Conseil communautaire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque du 5 mars 2022 approuvant le règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation pour les locations meublées de courtes durées et déterminant les compensations en application des articles L. 631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation ;

Vu l'ordonnance n°2200930 du Tribunal Administratif de Pau du 3 juin 2022 ordonnant la suspension de l'exécution de la délibération du Conseil communautaire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque du 5 mars 2022 en retenant trois motifs (considérants 8, 9 et 10) ;

Le Conseil communautaire est invité à :

- approuver la modification du règlement de la Communauté d'Agglomération Pays Basque fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation pour les locations meublées de courtes durées et déterminant les compensations, accompagné de deux cadres dérogatoires pour tenir compte du contexte territorial, en

application des articles L. 631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation, tel qu'annexé à la présente délibération et explicité ci-avant ;

- abroger, à compter du 1^{er} mars 2023, le règlement relatif au régime d'autorisation préalable au changement d'usage temporaire des locaux d'habitation approuvé par le Conseil communautaire de la Communauté d'Agglomération Pays Basque du 28 septembre 2019 ;
- autoriser Monsieur le Président ou son représentant à prendre toutes dispositions nécessaires à l'exécution de la présente délibération.