

***Cadre juridique et
réglementaire du
changement d'usage***

***Me Goulven Le NY,
avocat au barreau de
Nantes***





Comment conjuguer encadrement du changement d'usage et attractivité touristique ?

Cadre juridique du changement d'usage

Par Me Goulven LE NY



Goulven Le Ny
Avocat au Barreau de Nantes



Reims, Octobre 2024

1 - Cadre juridique du changement d'usage pour les meublés de tourisme

Code de la construction et de l'habitation

- Réglementation du changement d'usage
- Procédure d'autorisation

Code du tourisme

- Définition des meublés de tourisme
- Procédure de déclaration et d'enregistrement
- Dérogation des 120 jours de location d'une résidence principale

Dispositions du Code de la construction (L631-7 et suivants)

Champ d'application territorial : petite couronne parisienne et grandes villes (200 000 habitants) ; possibilité de faire appliquer le régime dans des les villes de tailles inférieures sur autorisation du Préfet.

Régime d'autorisation :

- ❑ Dans ces territoires, le changement d'usage est soumis à **autorisation délivré par le Maire**
- ❑ Nécessaire pour **tout changement d'un usage d'habitation au 1er janvier 1970 vers un usage commercial**
- ❑ La délibération peut créer une **obligation de compensation** définie par quartier
- ❑ si la commune est membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, la délibération est prise par l'organe délibérant de cet établissement

Dispositions du Code de la construction (L631-7 et suivants)

Lorsque le changement d'usage fait l'objet de travaux entrant dans le champ d'application du permis de construire, **la demande de permis de construire ou la déclaration préalable vaut demande de changement d'usage.**

L'autorisation de changement d'usage est **accordée à titre personnel.** Elle cesse de produire effet lorsqu'il est mis fin, à titre définitif, pour quelque raison que ce soit, à l'exercice professionnel du bénéficiaire. Toutefois, lorsque l'autorisation est subordonnée à une compensation, le titre est attaché au local et non à la personne.

Les locaux offerts en compensation sont mentionnés dans l'autorisation qui est publiée au fichier immobilier ou inscrite au livre foncier.

Dispositions du Code de la construction (L631-7 et suivants)

Une délibération du conseil municipal peut définir un **régime d'autorisation temporaire** de changement d'usage permettant à une personne physique de louer pour de courtes durées des locaux destinés à l'habitation à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile.

La délibération fixe :

- ❑ les conditions de délivrance de cette autorisation temporaire par le maire
- ❑ les critères (durée des contrats de location, caractéristiques du local, localisation, caractéristiques des marchés locaux)
- ❑ modulation possible en fonction du nombre d'autorisations accordées à un même propriétaire personne physique.

Si la commune est membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, la délibération est prise par l'organe délibérant de cet établissement.



Dispositions du Code de la construction (L631-7 et suivants)

Le local à usage d'habitation bénéficiant de cette autorisation temporaire **ne change pas de destination**, au sens du troisième alinéa de l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme.

Lorsque le local à usage d'habitation **constitue la résidence principale du loueur**, au sens de l'article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, **l'autorisation** de changement d'usage (soit de l'article L631-7, soit l'autorisation temporaire de l'article L631-7-1 A) **n'est pas nécessaire** pour le louer pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile.

Dispositions du Code du tourisme (L324-1-1 et suivants)

Définition : “*des **villas, appartements ou studios meublés, à l’usage exclusif du locataire, offerts à la location à une clientèle de passage qui n’y élit pas domicile et qui y effectue un séjour caractérisé par une location à la journée, à la semaine ou au mois***”

Est un meublé de tourisme tout local répondant à cette définition, qu’il soit classé ou non (**classement et labellisation facultative**).

Ne sont pas des meublés de tourisme :

les locaux faisant l’objet d’un **bail d’habitation** ou d’un bail mobilité, puisque les locataires y élisent alors domicile,
les **chambres chez l’habitant**, qui ne sont pas à la disposition exclusive du locataire,
les **hôtels, résidences de tourisme et chambres d’hôtes**, qui ont leur propre cadre au Code de tourisme.



Dispositions du Code du tourisme (L324-1-1 et suivants)

Sur tout le territoire : obligation de déclaration.

- ❓ Toute personne qui offre à la location un meublé de tourisme, que celui-ci soit classé ou non au sens du présent code, doit en avoir préalablement fait la déclaration auprès du maire.
- ❓ Exception : le local est la résidence principale du loueur, auquel cas il est dispensé de déclaration.

Dans les communes soumises au changement d'usage : obligation de déclaration renforcée.

- ❓ Dans ce cas, même lorsque le local est la résidence principale du loueur, la déclaration doit être effectuée.
- ❓ La location de la résidence principale est alors limitée à 120 jours par année civile, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou force majeure.
- ❓ Une délibération du conseil municipal peut soumettre à autorisation du Maire la location d'un local à usage commercial en tant que meublé de tourisme, délivrée au regard des équilibres urbains (emploi et habitat, commerces et services). L'autorisation d'urbanisme peut tenir lieu d'autorisation de changement d'usage.

Que retenir du cadre juridique ?

Un **cadre complexe**, nécessitant de concilier deux législations

Des **différences de champ d'application** territorial et selon les locaux (meublés de tourisme, territoires soumis au changement d'usage, etc.)

Nécessité pour les acteurs de locaux de s'emparer de la réglementation, de nombreux dispositifs n'étant applicable que sur **délibération ou autorisation préfectorale**

L'existence de **dérogations légales ne permettant pas localement de se saisir de toutes les situations** (par exemple, exception de la résidence principale)

Prendre garde à **bien identifier pour chaque situation la base juridique applicable**

Un cadre aménagé pour l'outre-mer, tout n'y est pas applicable

Pour illustrer, le régime des sanctions démontre la complexité.



2 - Actualité : le régime des sanctions précisé

Code de la construction et de l'habitation

- L651-1 : corruption dans le cadre de la procédure d'autorisation de changement d'usage
- L651-2 : Non-respect par le loueur de la procédure de changement d'usage
- L631-7 : Nullité du bail ou de tout contrat conclu en violation du cadre du changement d'usage

Code du tourisme

- L324-1-1 : non-respect de la procédure d'enregistrement ; dépassement de la limite de 120 jours par année civile pour les résidences principales
- L324-2-1 : Responsabilité des plateformes et intermédiaires (défaut d'information du loueur sur les obligations déclaratives, défaut de transmission des données, dépassement de la limite de 120 jours par an) ;

Caractéristiques des sanctions

Les **infractions sont recherchées par les agents de la commune** chargés du logement, lesquels doivent être assermentés par le Tribunal Judiciaire et peuvent, sur présentation d'un ordre de mission et d'une pièce d'identité avec photo visiter les logements dans les horaires légaux et interroger les occupants.

Il s'agit d'**amendes civiles**, prononcées par le Tribunal Judiciaire à la demande de la commune. Le tribunal judiciaire compétent est celui dans le ressort duquel est situé le meublé de tourisme.

La procédure est **initiée par une assignation, ce qui implique le recours à l'huissier et à l'avocat. La commune doit prouver le manquement.**

Le produit de l'**amende est versé à la commune.** En cas de violation des obligations en matière de changement d'usage, **le retour à l'usage d'habitation peut être ordonné sous astreinte.**



Difficultés fréquentes (1)

Loueurs, intermédiaires et plateformes ne sont pas exposés aux mêmes sanctions.

Celui qui se livre ou prête son concours, par une activité d'entremise ou de négociation ou par la mise à disposition d'une plateforme numérique, à la mise en location d'un local meublé en méconnaissance de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, dont les obligations spécifiques sont prévues par l'article L. 324-2-1 du code du tourisme, n'encourt pas l'amende civile prévue par l'article L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation (Cour de cassation, Chambre civile 3, 9 novembre 2022, 21-20.464, Publié au bulletin).

L'assignation doit viser la bonne infraction pour la situation.

“11. Ayant constaté que le logement mis en location par Mme [V] ne constituait pas sa résidence principale, la cour d'appel en a exactement déduit que les dispositions de l'article L. 324-1-1, IV, du code du tourisme ne lui étaient pas applicables.” (Cour de cassation, Chambre civile 3, 7 septembre 2023, n°22-18.101).



Difficultés fréquentes (2)

Le montant de l'amende civile est individualisé par personne et par local.

Le montant de l'amende prévue par l'article L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation est défini par personne poursuivie et par local irrégulièrement transformé (Cour de cassation, Chambre civile 3, 11 juillet 2024, n° 22-24.020 ; voir également : Cour de cassation, civile, Chambre civile 3, 16 novembre 2023, 22-23.307).

Lorsque le locataire agit en tant que loueur et viole l'obligation d'obtenir une autorisation de changement d'usage, il ne peut y avoir condamnation solidaire du bailleur et du locataire.

Le prononcé de l'amende civile prévue par l'article L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation est soumis aux principes de personnalité et d'individualisation de la peine, qui font obstacle, en la matière, à toute condamnation in solidum (Cour de cassation, Chambre civile 3, 11 juillet 2024, n° 23-10.467).



Difficultés fréquentes (3)

Il en est de même pour des propriétaires indivis.

“12. Pour condamner in solidum les propriétaires indivis au paiement d'une amende civile à la Ville de Paris, l'arrêt retient que l'infraction de changement d'usage sans autorisation préalable est caractérisée. 13. En statuant ainsi, la cour d'appel a violé les textes et principes susvisés.” (Cour de cassation, Chambre civile 3, 11 juillet 2024, n° 23-13.789).

L'assignation doit viser les bonnes personnes. Les responsabilités doivent être identifiées et démontrées.

Le responsable pouvant être le locataire et/ou le propriétaire qui a autorisé le locataire à sous-louer (Cour de cassation, Chambre civile 3, 15 février 2023, n°22-10.187 ; Cour de cassation, Chambre civile 3, 12 juillet 2018, n°17-20.654).

Difficultés fréquentes (4)

Les infractions sont d'interprétation stricte.

“9. Celle-ci constituant une sanction ayant le caractère d'une punition (3e Civ., 26 janvier 2022, QPC n° 21-40.026, publié au Bulletin), son champ d'application est, en vertu du principe de légalité des délits et des peines, d'interprétation stricte.

10. Il en résulte que l'amende civile prévue par l'article L. 324-1-1, V, alinéa 2, est applicable aux seules personnes offrant à la location un meublé de tourisme déclaré comme leur résidence principale, qui omettent de transmettre à la commune l'ayant demandé depuis plus d'un mois, l'information relative au nombre de jours de l'année précédant la demande, au cours desquels ce meublé a été loué.

11. Ayant constaté que le logement mis en location par Mme [V] ne constituait pas sa résidence principale, la cour d'appel en a exactement déduit que les dispositions de l'article L. 324-1-1, IV, du code du tourisme ne lui étaient pas applicables.” (Cour de cassation, civile, Chambre civile 3, 7 septembre 2023, 22-18.101).

Difficultés fréquentes (5)

La preuve n'est pas toujours aisée à rapporter pour les communes de l'usage d'habitation au 1er janvier 1970.

La seule mention, sur une déclaration remplie postérieurement au 1er janvier 1970, d'une occupation d'un local par son propriétaire, ne permet pas d'en établir l'usage à cette date ni de le faire présumer, en sorte qu'elle est inopérante pour prouver qu'il était affecté, à cette date, à un usage d'habitation (Cour de cassation, Chambre civile 3, 7 septembre 2023, n°22-18.101).

Ni la fiche H2, renseignée le 16 septembre 1970 et mentionnant une occupation du local par le propriétaire à cette date, ni la fiche R établie le 12 octobre 1970 et portant mention de l'occupation du logement par le propriétaire, ne permettaient d'en déduire un usage d'habitation au 1er janvier 1970. Appréciant la valeur et la portée des éléments de preuve qui lui étaient soumis, elle a souverainement retenu que les pièces produites par la commune ne permettaient pas d'établir l'usage d'habitation au 1er janvier 1970 (Cour de cassation, 29 février 2024, pourvoi n° 22-22.057).

Difficultés fréquentes (6)

Les exceptions peuvent être mobilisées en défense pour faire échec à l'assignation de la commune.

La résidence principale est caractérisée peut être prouvée par tous moyens (faisceau d'indices) et est appréciée souverainement par le juge (Cour de cassation, Chambre civile 3, 11 juillet 2024, n° 23-13.789).

Les activités professionnelles de Madame [M] [V] lui ont imposé de s'éloigner de son domicile durant plus de 120 jours par an, durant l'année 2019, le caractère temporaire des impératifs professionnels excluant tout transfert de résidence principale. Aussi Madame [M] [V] disposait bien d'un motif légitime pour louer sa résidence principale plus de 120 jours par an (Tribunal judiciaire de Paris, 10 janvier 2024, n°22/57486).

Il n'y a pas d'infraction à l'obligation d'obtenir une autorisation de changement d'usage lorsque le logement est la résidence principale du fils du propriétaire et que c'est ce dernier qui agit comme "hôte" dans la limite de 120 jours par an (Cour d'appel de Paris, 14 mars 2024, n°23/12838).

Un couple peut avoir deux résidences principales dans un contexte séparation, ce dont il rapporte la preuve par les certificats de scolarité des enfants et la mention de l'adresse sur les passeports des enfants (Tribunal judiciaire de Paris, 5 Juin 2024, n°23/55461).



3 - Prospective : quelle évolution du cadre ?

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 juillet 2024.

PROPOSITION DE LOI

MODIFIÉE PAR LE SÉNAT,

*visant à renforcer les outils de régulation
des meublés de tourisme à l'échelle locale,*



Probable évolution du cadre fiscal

Une évolution déjà adoptée mais dont les effets ont été reportés

Lors de l'adoption de la loi de finance de 2024, un amendement a été adopté pour supprimer de la loi fiscale l'abattement de 71% sur les recettes dont bénéficient les loueurs de meublés de tourisme.

Cet amendement adopté figure dans la loi et son maintien semble résulter d'une erreur de légistique lors de la procédure parlementaire, qui a conduit le gouvernement à le faire adopter contre son avis. L'administration fiscale a alors entrepris de réparer cette erreur, avec une mesure de tempérament dans sa doctrine (BOI-BIC-CHAMP-40-20 du 14 février 2024). Le Conseil d'Etat a censuré la doctrine de l'administration (Conseil d'Etat, 8 juillet 2024, n°492382).

D'autres pistes sont à l'étude

- ☐ Poursuite de la réflexion sur les abattements
- ☐ Réflexion sur l'amortissement de l'acquisition et les plus-values
- ☐ Des dispositifs qui ne sont pas à la main des collectivités

Assemblée nationale, PROPOSITIONS DE RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCATIVE, Annaïg Le Meur, députée du Finistère



Probable évolution du cadre juridique

Proposition de loi, modifiée par le Sénat, visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale, n° 159, déposé(e) le 23 juillet 2024

Cette proposition faite suite à la proposition de loi dite "LE MEUR" de Novembre 2023. Quid de la possibilité de poursuivre ces travaux à la suite de la dissolution ?

1. Pas d'extension aux chambres chez l'habitant ou de retour sur la dérogation résidence principale et une interrogation sur les résidences secondaires
2. Rapprochement des règles de décence énergétique avec les habitations
3. Justification de la résidence principale à la déclaration
4. Possibilité de suspendre la validité des numéros d'enregistrement, notamment pour les logements sociaux ou frappés d'arrêté de péril
5. Suppression de l'autorisation préfectorale pour soumission volontaire aux règles du changement d'usage
6. Quotas (nombre ou parts maximales) d'autorisations temporaires par zone et création d'une servitude de résidence principale
7. Déclaration sur l'honneur de la conformité au règlement de copropriété (contrôle de conformité jugé contraire à la constitution : Tribunal Administratif de Nice, 31 janvier 2024, n°2104077).



4 - Merci pour votre attention !

Le présent support constitue une présentation didactique des fondamentaux du cadre juridique, à usage interne exclusivement, et qui ne saurait se substituer à un conseil juridique personnalisé et exhaustif, appuyé sur des éléments contextuels. Ce document est indissociable du contexte dans lequel il est présenté et des commentaires oraux qui l'accompagnent. Le cabinet reste à votre écoute pour vous accompagner.

La reproduction et la diffusion sont interdites, sans accord exprès préalable.

© Goulven Le Ny, Avocat au Barreau de Nantes

Goulven LE NY
Avocat au Barreau de Nantes
goulven.leny@avocat.fr
06 59 96 93 12
<http://glenyavocat.bzh>



Goulven Le Ny
Avocat au Barreau de Nantes

