



**REGLEMENT DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION PAYS BASQUE
FIXANT LES CONDITIONS DE DELIVRANCE DES AUTORISATIONS DE CHANGEMENT D'USAGE
DE LOCAUX D'HABITATION POUR LES LOCATIONS MEUBLEES DE COURTES DUREES ET
DETERMINANT LES COMPENSATIONS EN APPLICATION DES ARTICLES L. 631-7 ET
SUIVANTS DU CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION**

Préambule

Effet induit de l'attractivité du littoral et de son cadre de vie, le territoire de la Communauté 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 et 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 Atlantique et Pyrénées (AUDAP) relative aux dynamiques des locations de courtes durées.

L'élaboration du 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 dites en zone tendue et concernées par le règlement, le nombre de meublés proposés à la location touristique de courte durée 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.

Dans ce contexte, la Communauté d'Agglomération Pays Basque se dote d'un nouveau règlement qui vise à lutter contre la pénurie de logements en encadrant mieux le développement des meublés de tourisme afin de garantir le maintien d'une offre de logements accessibles à tous.

Fondé sur des objectifs communs, compréhensibles par tous, il témoigne de la nécessité partagée de limiter le risque d'extension du phénomène de développement des meublés de tourisme du littoral vers le rétro-littoral. Ce règlement tient compte du contexte local par la nécessité de maintenir une offre locative en faveur des étudiants et de prendre en considération la structure de l'habitat du territoire.

Cette version du règlement porte les modifications faisant suite à la délibération du Conseil communautaire du 9 juillet 2022.

Article 1 : Eléments de cadrage

Les définitions suivantes précisent l'objet du présent règlement.

I - Locaux d'habitation

Les locaux destinés à l'habitation (cf. article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, correspondent à « *toutes catégories de logements et leurs annexes, y compris les logements-foyers, logements de gardien, chambres de service, logements de fonction, logements inclus dans un bail commercial, locaux meublés donnés en location dans les conditions de l'article L. 632-1 du code de la construction et de l'habitation ou dans le cadre d'un bail mobilité conclu dans les conditions prévues au titre 1^{er} ter de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986* ».

Pour l'application du présent règlement, conformément à l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, « *un local est réputé à usage d'habitation s'il était affecté à cet usage au 1^{er} janvier 1970. Cette affectation peut être établie par tout mode de preuve. Les locaux*

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.

construits ou faisant l'objet de travaux ayant pour conséquence d'en changer la destination postérieurement au 1er janvier 1970 sont réputés avoir l'usage pour lequel la construction ou les travaux sont autorisés ».

II - Meublé de tourisme

Les meublés de tourisme (cf. article L. 324-1-1 du code du tourisme) « *sont 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* ».

III - Changement d'usage

Est constitutif d'un changement d'usage (cf. article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation) : « *le fait de louer un local meublé destiné à l'habitation de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile constitue un changement d'usage* ».

IV – Droit de l'urbanisme

Le présent règlement a notamment pour vocation de préciser le régime des autorisations de changement d'usage ainsi que les modalités de leur délivrance. Ces autorisations sont distinctes de celles à effectuer au titre du code de l'urbanisme.

Article 2 : Justification du périmètre d'application

En application de l'article L. 631-9 du code de la construction et de l'habitation, les dispositions de l'article L. 631-7 du même code peuvent être rendues applicables, pour les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants dont la liste est fixée par le décret mentionné au I de l'article 232 du code général des impôts, par une délibération de l'organe délibérant de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) compétent en matière de Plan Local d'Urbanisme (PLU).

Les zones d'urbanisation concernées par ce décret 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 logements par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social.

En l'espèce, la Communauté d'Agglomération Pays Basque, EPCI compétent en matière de PLU, décidait de rendre applicable l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation à l'Agglomération de Bayonne par délibération du 23 septembre 2017, et de prévoir que le périmètre concerne les communes de : Ahetze, Anglet, Arbonne, Arcangues, Ascain, Bassussarry, Bayonne, Biarritz, Bidart, Biriadou, Boucau, Ciboure, Guéthary, Hendaye, Jatxou, Lahonce, Larressore, Mouguerre, Urrugne, Saint-Jean-de-Luz, Saint-Pierre d'Irube, Urcuit, Ustaritz et Villefranque.

Dès lors, en application des dispositions combinées des articles L. 631-9 ainsi que L. 631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation, le présent règlement est applicable aux communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants, dont la liste est fixée par le décret mentionné au I de l'article 232 du code général des impôts.

Dès lors, en application des dispositions combinées des articles L. 631-9 ainsi que L. 631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation, le présent règlement est applicable aux vingt-quatre communes listées ci-avant.

Article 3 : Autorisations de changement d'usage des meublés de tourisme à titre réel

Article 3.1 : Régime général des autorisations de changement d'usage des locaux d'habitation en meublés de tourisme avec compensation

L'autorisation préalable au changement d'usage de locaux destinés à l'habitation en locations meublées de tourisme de courtes durées est soumise au principe de compensation.

La compensation consiste :

- en la transformation en habitation de locaux ayant un autre usage que l'habitation au 1^{er} janvier 1970 ;

ou

- en la transformation de locaux d'habitation ayant fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme changeant leur destination postérieurement au 1^{er} janvier 1970.

Cette compensation peut prendre deux formes :

- la détention ou 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.

Dans les deux cas, ces locaux ne peuvent pas avoir déjà été utilisés à titre de compensation.

En application de l'article L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation, l'autorisation préalable au changement d'usage est délivrée par le maire de la commune dans laquelle est situé l'immeuble.

L'autorisation sera subordonnée à une compensation sous la forme de la transformation concomitante en habitation de locaux ayant un autre usage.

Conformément aux dispositions de l'article L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation, 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, à la charge du pétitionnaire.

Article 3.2 : Conditions particulières de la compensation

Les locaux de compensation devront être situés dans le quartier ou la commune concernée par la demande de changement d'usage.

Ils devront proposer une surface de plancher au moins équivalente au local faisant l'objet de la demande de changement d'usage.

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 de commerces de proximité.

Les locaux proposés en compensation devront, à l'issue de leur transformation en logements, satisfaire notamment aux exigences du règlement sanitaire départemental, au décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent et se conformer d'une manière générale à toutes les règles qui seraient opposables en matière de sécurité et de salubrité.

La délivrance de l'autorisation est assujettie à la transformation effective du bien proposé en compensation. Cette transformation est constatée par la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT) déposée dans le cadre des formalités à accomplir au titre du code de l'urbanisme ; cette déclaration devra être non contestée par la commune.

Lors du dépôt de la demande de changement d'usage, le demandeur devra justifier du respect des cinq conditions énoncées ci-avant.

Article 4 : Les régimes spécifiques

Article 4.1 : Autorisations de changement d'usage pour les locations de forme mixte

Afin de maintenir une offre de location à destination des étudiants, des autorisations temporaires de changement d'usage à titre personnel pourront être délivrées sans compensation.

Ces autorisations concernent des propriétaires pratiquant un régime de location de forme mixte : estudiantine durant neuf mois minimum et touristique durant une période estivale de trois mois.

A titre dérogatoire, ces autorisations temporaires sont délivrées aux personnes physiques pour une durée d'un an. Ces autorisations délivrées à titre personnel sont non cessibles.

La délivrance de l'autorisation est assujettie à la justification d'une occupation étudiante telle que prévue en annexe 2.

Article 4.2 : Autorisations de changement d'usage pour les meublés de tourisme associés à la résidence principale du demandeur

Afin de tenir compte des divisions intervenues dans certaines propriétés bâties, il est prévu que les locaux issus de ces divisions puissent être loués en meublés de tourisme dans la limite d'un logement par propriétaire.

Une autorisation temporaire de changement d'usage à titre personnel pourra être délivrée, sans compensation, pour un meublé de tourisme situé au sein de l'enveloppe bâtie² de la résidence principale du demandeur et résultant d'une division de cette même résidence principale, dès lors qu'il s'agit d'une monopropriété (maison individuelle ou immeuble collectif dont l'ensemble des locaux appartiennent au même propriétaire).

La délivrance de cette autorisation est conditionnée à la justification, lors du dépôt de la demande, de la situation du meublé de tourisme au sein de l'enveloppe bâtie de la résidence principale du demandeur.

Une seule autorisation temporaire de changement d'usage, valable pour une durée de deux ans, sera délivrée par personne physique.

Article 5 : Les meublés de tourisme dispensés d'autorisation

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.

² On entend par enveloppe bâtie le corps de bâtiment abritant le logement constituant la résidence principale du demandeur, excluant ainsi les annexes non contiguës.

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.

Article 6 : Conditions relatives aux autorisations temporaires déjà délivrées

Le présent règlement n'a pas d'effet rétroactif. Les autorisations déjà délivrées restent opposables jusqu'à l'expiration de la date de validité prévue dans le cadre de l'arrêté correspondant.

A l'issue de cette date, le propriétaire, s'il entend poursuivre son activité de location de meublés de tourisme devra se conformer au présent règlement en déposant une nouvelle demande d'autorisation selon les conditions et modalités notamment prévues aux articles 3, 4 et 7.

Article 7 : Modalités de délivrance des autorisations

I - La demande d'autorisation de changement d'usage doit être déposée par le propriétaire du logement, auprès de la commune dans laquelle est situé le logement

Il est rappelé que :

- l'autorisation de changement d'usage est accordée sous réserve des droits des tiers et en particulier des dispositions de l'éventuel règlement de copropriété ;
- le local proposé à la location devra être conforme au règlement sanitaire départemental des Pyrénées-Atlantiques et plus largement à l'ensemble des législations et réglementations opposables ;
- en parallèle de sa demande formulée en application du présent règlement, le demandeur doit se conformer aux règles d'urbanisme en vigueur sur la commune concernée par la demande.

II - Les changements d'usage non autorisés

Les locaux d'habitation faisant l'objet d'un conventionnement public ou privé ou d'aides publiques en application des articles L.831-1 et D. 321-23 du code de la construction et de l'habitation.

Article 8 : Formalités de délivrance des autorisations

La demande de changement d'usage ne peut être présentée que par le propriétaire du local ou son mandataire (uniquement dans le cadre de l'article 3).

Dès lors qu'une autorisation est requise, le pétitionnaire doit déposer un dossier complet de demande d'autorisation de changement d'usage selon le formulaire et la liste de pièces à fournir relatif à leur demande, précisés en annexes 1, 2 et 3 du présent règlement.

La demande de changement d'usage est distincte des demandes éventuellement à effectuer au titre du code de l'urbanisme. Cependant, conformément à l'article L. 631-8 du code de la construction et de l'habitation, 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 (article L. 631-8 du code de la construction et de l'habitation). Dans ce cas, le demandeur ou son mandataire devra, néanmoins, compléter le formulaire de demande d'autorisation de changement d'usage. Les travaux ne peuvent être exécutés qu'après l'obtention de l'autorisation mentionnée à l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation.

Dès réception du formulaire de changement d'usage dûment rempli, un récépissé de dépôt est adressé au demandeur.

S'il apparaît que le dossier est incomplet, dans le délai d'un mois suivant la réception du dossier, une demande de pièce complémentaire sera formulée et le délai d'instruction commencera à courir à compter de la réception des pièces manquantes.

L'autorisation de changement d'usage pourra ensuite être délivrée, éventuellement par courriel, par le Maire de la commune dans laquelle est situé le local concerné.

Le défaut de réponse de l'administration dans le délai d'instruction de deux mois vaut accord tacite. Si le permis valant autorisation de changement d'usage en application de l'article L. 631-8 du code de la construction et de l'habitation est soumis à un délai d'instruction plus long, le délai d'instruction est celui applicable au titre du code de l'urbanisme.

Article 9 : Sanctions

Le fait, pour toute personne, d'enfreindre les articles L. 631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation, ou de contrevenir au présent règlement est passible de condamnations. Elles sont prévues par les textes listés ci-après.

Article L.651-2 du code de la construction et de l'habitation

« Toute personne qui enfreint les dispositions de l'article L. 631-7 ou qui ne se conforme pas aux conditions ou obligations imposées en application dudit article est condamnée à une amende civile dont le montant ne peut excéder 50 000 € par local irrégulièrement transformé.

Cette amende est prononcée par le président du tribunal judiciaire statuant selon la procédure accélérée au fond, sur assignation de la commune dans laquelle est situé le local irrégulièrement transformé ou de l'Agence nationale de l'habitat. Le produit de l'amende est intégralement versé à la commune dans laquelle est situé ce local. Le tribunal judiciaire compétent est celui dans le ressort duquel est situé le local.

Sur assignation de la commune dans laquelle est situé le local irrégulièrement transformé ou de l'Agence nationale de l'habitat, le président du tribunal ordonne le retour à l'usage d'habitation du local transformé sans autorisation, dans un délai qu'il fixe. A l'expiration de celui-ci, il prononce une astreinte d'un montant maximal de 1 000 € par jour et par mètre carré utile du local irrégulièrement transformé. Le produit en est intégralement versé à la commune dans laquelle est situé le local irrégulièrement transformé.

Passé ce délai, l'administration peut procéder d'office, aux frais du contrevenant, à l'expulsion des occupants et à l'exécution des travaux nécessaires. »

Article L. 651-3 du code de la construction et de l'habitation

« Quiconque a, pour l'une quelconque des déclarations prévues aux titres Ier (chapitre II), II (chapitre Ier), III et IV du présent livre, à l'exclusion des articles L. 612-1, L. 631-1 à L. 631-6, L. 641-12 et L. 641-14, ou par les textes pris pour leur application, sciemment fait de fausses déclarations, quiconque a, à l'aide de manœuvres frauduleuses, dissimulé ou tenté de dissimuler les locaux soumis à déclaration, est passible d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 80 000 euros ou de l'une de ces deux peines seulement.

Le tribunal correctionnel prononce, en outre, la résiliation du bail et l'expulsion des locataires irrégulièrement installés ».

Article 441-7 du code pénal

« Indépendamment des cas prévus au présent chapitre, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait :

- 1° D'établir une attestation ou un certificat faisant état de faits matériellement inexacts ;*
- 2° De falsifier une attestation ou un certificat originellement sincère ;*
- 3° De faire usage d'une attestation ou d'un certificat inexact ou falsifié.*

Les peines sont portées à trois ans d'emprisonnement et à 45 000 euros d'amende lorsque l'infraction est commise soit en vue de porter préjudice au Trésor public ou au patrimoine d'autrui, soit en vue d'obtenir un titre de séjour ou le bénéfice d'une protection contre l'éloignement ».

De plus, si le propriétaire méconnaît le code de l'urbanisme ou le règlement sanitaire départemental, il s'expose également à des poursuites sur le fondement de ces législations.

Article 10 : Déclaration préalable des meublés touristiques

Le III de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme prévoit, *« dans les communes où le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation est soumis à autorisation préalable au sens des articles L. 631-7 à L. 631-9 du code de la construction et de l'habitation une délibération du conseil municipal peut décider de soumettre à une déclaration préalable soumise à enregistrement auprès de la commune toute location d'un meublé de tourisme. »*

Les vingt-quatre communes concernées par le présent règlement ont mis en place la procédure d'enregistrement en ligne des meublés de tourisme qui permet aux hébergeurs souhaitant louer leur meublé de tourisme (résidence secondaire ou résidence principale) d'obtenir un numéro d'enregistrement à 13 chiffres nécessaire pour la mise en location de leur hébergement en particulier sur les sites de réservation en ligne.

En vertu de ce même texte, *« V.- toute personne qui ne se conforme pas aux obligations résultant du III est passible d'une amende civile dont le montant ne peut excéder 5 000 € ».*

Aussi, le IV de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme énonce que, *« dans les communes ayant mis en œuvre la procédure d'enregistrement de la déclaration préalable mentionnée au III, 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 ».*

En vertu de ce même texte, *« V.- [...] Toute personne qui ne se conforme pas aux obligations résultant du IV est passible d'une amende civile dont le montant ne peut excéder 10 000 € ».*

Article 11 : Entrée en vigueur du présent règlement et dispositions transitoires

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. Les autorisations déjà délivrées restent opposables jusqu'à l'expiration de la date de validité prévue dans le cadre de l'arrêté correspondant. A l'issue de cette date, le propriétaire, s'il entend poursuivre son activité de location

de meublés de tourisme, devra se conformer à ce nouveau règlement en déposant une nouvelle demande d'autorisation.

Article 12 : Annexes

Le présent 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.