

# Régulation de la location saisonnnière en ville

## **L'arsenal juridique en question**



**OMBELINE SOULIER DUGÉNIE**  
Avocate à la cour, associée de Redlink

< [soulier-dugenie@redlink.fr](mailto:soulier-dugenie@redlink.fr) >

Pour limiter les effets du développement effréné de la location saisonnière, la France a, depuis environ deux ans, renforcé son arsenal juridique : elle a donné les moyens aux maires des villes où la pression foncière est importante de combattre juridiquement les loueurs de meublés touristiques (et les plates-formes dédiées). La question se pose aujourd'hui de savoir si le dispositif en place est conforme au droit de l'Union européenne qui, lui, défend la liberté économique.

La mise à disposition d'appartements en meublés touristiques s'adresse à une clientèle de passage, les touristes, et diminue de fait l'offre de logements destinée à des locataires de longue durée. C'est pourquoi la loi française considère que la location en meublés touristiques favorise la pénurie de logements.

Pour limiter les effets de l'engouement pour la location d'appartements via des plateformes de type Airbnb, la France a, depuis environ deux ans, renforcé son arsenal juridique et donné les moyens aux maires des villes où la pression foncière est importante de combattre juridiquement les loueurs de meublés touristiques.

Aujourd'hui, la question se pose de savoir si la France, tout comme bon nombre d'États de l'Union européenne (Belgique, Espagne) n'ont pas été trop loin dans le durcissement de leur législation "anti-Airbnb". En effet, ces pays se sont dotés de dispositifs restrictifs pour lutter contre les meublés touristiques et préserver le logement sans se poser la question de la conformité de ces dispositifs au droit de l'UE qui, lui, défend la liberté économique.

La réglementation destinée à combattre le développement effréné de la location saisonnière est issue de l'article L631-7 du Code de la construction et de l'habitation (CCH) ; elle s'applique dans les villes de plus de 200 000 habitants ainsi que dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. En dehors de ce périmètre et sauf réglementation adoptée localement par les villes souhaitant s'y soumettre volontairement, elle ne s'applique pas.

Dans les villes concernées, cette réglementation distingue deux types de logements :

– **la résidence principale du loueur.** Le logement peut faire librement l'objet d'une location en meublé touristique à condition de ne pas dépasser 120 jours par an. Au-delà de cette limite, le loueur est soumis à la réglementation de changement d'usage ;

– **la résidence secondaire du loueur.** Le logement ne peut pas faire l'objet d'une location

en meublé touristique, ne serait-ce que pour une nuit. Le loueur de meublé doit obtenir une autorisation préalable de changement d'usage avant la mise en location de son bien.

**CHANGEMENT D'USAGE.** Les loueurs souhaitant exercer une activité professionnelle de location de meublés touristiques dans des logements au-delà des limites de temps et de périmètre définis par la loi doivent obtenir une autorisation de changement d'usage matérialisant la suppression officielle du logement existant et son nouvel usage en meublé touristique. Pour obtenir cette autorisation, le loueur doit, soit proposer en compensation des locaux à usage autre que l'habitation dont il est propriétaire en vue de leur transformation en logements, soit acheter un titre de compensation (ou commercialité) auprès d'un tiers, propriétaire de locaux affectés à un usage autre que l'habitation (bureaux, commerces...) en vue de leur transformation en logements. Dans tous les cas, il s'agit donc de compenser la suppression du logement.

À Paris, les règles d'obligation de compensation sont renforcées dans certains arrondissements : pour compenser la suppression de 20 m<sup>2</sup> de logement, il faut y transformer en logement 40 m<sup>2</sup> de surface commerciale.

Tout changement d'usage non autorisé est passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 50 000 euros par appartement irrégulièrement transformé. Précisons que, depuis la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, les maires des communes peuvent saisir directement le président du tribunal de grande instance pour poursuivre les contrevenants et les faire condamner. Auparavant, ils ne pouvaient le faire que par l'intervention du Parquet qui, dans les faits, ne poursuivait jamais les contrevenants.

Depuis cette loi, les villes, dont Paris notamment, se sont fortement mobilisées dans la poursuite judiciaire des loueurs de meublés touristiques et ont saisi les tribunaux de grande instance aux fins de condamnation de tous types de loueurs, particuliers et professionnels,

à l'encontre desquels les agents municipaux avaient retenus des griefs de location saisonnière non autorisée. Ces agents épluchent les annonces sur les sites des plates-formes de location de meublés à des touristes et contrôlent l'antériorité des locations matérialisée par les avis des locataires. Dans une décision récente (5 mars 2019), le tribunal de grande instance de Paris a toutefois considéré que les captures d'écran d'annonces de location de logement sur Airbnb produites par la Ville de Paris ne suffisaient pas à *"constater que ces logements étaient destinés à la location de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile"*.

**ENREGISTREMENT.** La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi Élan) a encore durci la réglementation en ajoutant de nouvelles obligations aux loueurs de meublés touristiques. Ces derniers doivent en effet obligatoirement procéder à des déclarations et à l'enregistrement de leurs offres avant la mise en ligne des annonces (art. L324-1-1 du Code de tourisme). *"Toute personne qui offre à la location un meublé de tourisme, que celui-ci soit classé ou non [...], doit en avoir préalablement fait la déclaration auprès du maire de la commune où est situé le meublé. Cette déclaration préalable n'est pas obligatoire lorsque le local à usage d'habitation constitue la résidence principale du loueur."* Ainsi, tout loueur de meublés touristiques doit déclarer son annonce avant sa mise en ligne et obtenir un numéro d'enregistrement, sous peine d'encourir une amende pouvant aller jusqu'à 5 000 euros. Il doit également transmettre, à la demande des maires, les informations sollicitées sur le nombre de jours loués, sous peine d'encourir une amende de 10 000 euros.

De nouvelles obligations pèsent en outre sur les plates-formes de location de meublés touristiques, lesquelles doivent contrôler la situation du loueur (engagement sur l'honneur de respecter la réglementation) et permettre aux villes de contrôler les données stockées en transmettant le nombre de jours de location, sous

peine d'amendes allant de 12 500 euros à 50 000 euros.

**SAISINE DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE.** Le 15 novembre 2018, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a été saisie par la Cour de cassation sur la conformité du dispositif français précité à la liberté de prestation de services. La question de la conformité au droit européen se pose notamment au regard du régime d'autorisation préalable, qui pourrait être considéré comme trop restrictif et donc susceptible de restreindre la liberté de circulation des services et la liberté d'établissement au sein de l'Union européenne.

La CJUE devra déterminer si le dispositif français de location de meublés touristiques de courte durée est un service au sens de la directive européenne, et, dans l'affirmative, si le régime d'autorisation qui l'encadre n'est pas disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi, à savoir la lutte contre la pénurie de logements.

Autrement dit, le régime d'autorisation de l'activité de location de meublés touristiques respecte-t-il les conditions de la directive "services" de l'UE, à savoir : le régime d'autorisation est-il discriminatoire ? répond-il à une raison impérieuse d'intérêt général ? est-il proportionné à l'objectif poursuivi ?

Notons que les modalités de compensation, notamment à Paris, sont extrêmement complexes et restrictives (la compensation en mètres carrés est double dans certains arrondissements), rendant sa mise en œuvre quasi impossible. Ajoutons incidemment, même si la CJUE n'est pas saisie de cette question, qu'à supposer que le changement d'usage soit obtenu, le changement de destination devra également être sollicité eu égard aux règles d'urbanisme.

Dans l'attente de la décision de la CJUE qui devrait intervenir fin 2019, le tribunal de grande instance de Paris a prononcé le sursis à statuer (suspension) des demandes de condamnation au paiement d'"amendes Airbnb" présentées par la Ville de Paris à l'encontre des contrevenants en application de l'article L 631-7 du CCH. Notons que ce juge-

ment ne donne pas pour autant un blanc-seing aux loueurs de meublés : la suspension des affaires en cours ne préjuge en rien de la légalité du dispositif actuel, qui reste toujours en vigueur. Il est donc recommandé aux loueurs de meublés touristiques de le respecter.

**ALLÈGEMENT JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF À VENIR ?** Dans l'hypothèse (attendue par les plates-formes de location et les loueurs professionnels de meublés touristiques) où l'article L631-7 du CCH serait jugé non conforme au droit européen, le dispositif serait invalidé. Toutes les restrictions à la location de meublés touristiques saisonniers (règle des 120 jours par an pour les résidences principales, interdiction totale pour les résidences secondaires) seraient inapplicables ainsi que, par voie de conséquence, les amendes susceptibles d'être prononcées à l'encontre des contrevenants. Les juridictions des États membres sont, en effet, juridiquement liées par les décisions de la CJUE, et doivent s'y conformer.

Cela aurait concrètement pour effet de faire échapper les contrevenants faisant l'objet d'une action judiciaire en cours à la condamnation de l'amende prévue à l'article L651-2 du CCH. Par ailleurs, la situation des contrevenants déjà condamnés serait examinée, et ils pourraient solliciter le remboursement des amendes déjà payées.

Une telle hypothèse de non-conformité n'est pas à exclure. La Belgique a d'ailleurs fait l'objet d'une mise en demeure par la Commission européenne, qui lui a demandé de justifier les restrictions que sa législation impose en matière de meublés touristiques. Si la loi belge est plus stricte que la loi française, cette mise en demeure reste un avertissement pour la France.

En cas de non-conformité, la France devra modifier tout ou partie de son dispositif actuel pour le rendre conforme à la directive "services". Il n'est donc pas impossible que le régime de la location de meublés touristiques dans les villes concernées par l'article L631-7 du CCH fasse l'objet d'un allègement juridique et administratif d'ici à 2020. Les conditions de changement d'usage pourraient être assou-

plies, le nombre de nuitées autorisées augmentées. Le législateur français pourrait aussi être amené à devoir faire la distinction entre les loueurs de meublés touristiques professionnels et non professionnels. Il est probable que le législateur français doive préciser les notions de "location répétée", de "location de courte durée", ainsi que les modalités de la compensation.

En attendant, les investisseurs avisés cherchent à transformer des locaux commerciaux en meublés touristiques, transformations non soumises au changement d'usage puisque n'ayant pas pour effet de supprimer des logements.



La saisine de la CJCE par la Cour de cassation est déjà en soi une victoire des défenseurs de la location touristique, et notamment de la plate-forme Airbnb. Le 8 février 2019, celle-ci, assignée en justice par la Ville de Paris, est passible du paiement d'une amende de plus de 12 millions d'euros en application de la loi Élan, aux motifs que les annonces publiées sur Airbnb ne font pas figurer le numéro d'enregistrement requis avant toute publication. En attendant l'heure de la réforme, les batailles judiciaires battent leur plein ! ■

