AJ Collectivités Territoriales 2026 p.513

L'encadrement de la location des meublés de tourisme au Pays basque validé

Décision rendue par Conseil d'Etat

11-06-2026
n° 504736

Sommaire :
La communauté d'agglomération du Pays basque, par deux délibérations des 5 mars et 9 juillet 2022, a approuvé le règlement communautaire fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation pour des locations meublées de courte durée. Le Conseil d'État, saisi de quatre pourvois relatifs à la légalité de ces délibérations, a validé le raisonnement de la cour administrative d'appel de Bordeaux (arrêts n^{os} 23BX01183, 23BX01211 et 23BX01212 du 27 mars 2025) en ce qu'elle a considéré que la communauté d'agglomération avait institué une réglementation des conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation en locations de meublés de tourisme conforme aux exigences du droit interne et du droit de l'Union européenne (UE), dès lors que cette réglementation répond à la raison impérieuse d'intérêt général tirée de la lutte contre la pénurie de logements consacrés à la location de longue durée sur le territoire des vingt-quatre communes concernées par la réglementation adoptée, et est proportionnée à son objectif. Puis le Conseil d'État, faisant droit aux pourvois formés par la communauté d'agglomération, a censuré la cour en considérant qu'aux termes de l'article L. 631-7-1-A du code de la construction et de l'habitation (dans sa version applicable à la date des délibérations attaquées) la réglementation contestée pouvait réserver aux personnes physiques (à l'exclusion des personnes morales) le régime d'autorisation temporaire de changement d'usage, non soumis à obligation de compensation, pour les locations de forme mixte, c'est-à-dire la location de locaux destinés à être loués à des étudiants pendant au moins neuf mois de l'année et aux touristes pendant la période estivale de trois mois.(1)

Texte intégral :
« 6. [...] pour admettre l'existence d'une raison impérieuse d'**intérêt général** tirée de la lutte contre la pénurie de logements consacrés à la location de longue durée sur le territoire des vingt-quatre communes concernées par la réglementation adoptée et de nature à justifier de la nécessité de celle-ci, la cour administrative d'appel, qui a suffisamment motivé son arrêt, a relevé la rareté des logements disponibles pour satisfaire la demande d'une population en augmentation constante, telle qu'attestée par le faible taux de vacance des logements et le niveau élevé du loyer médian, ainsi que la baisse des constructions de logements neufs et l'augmentation des demandes de logement social. Elle a également relevé le nombre élevé d'annonces de location de meublés de tourisme et la forte rentabilité de ce type de location, susceptible d'alimenter une baisse du nombre de locations à l'année [...].

8. [En outre] la cour administrative d'appel a [...] jugé que cette réglementation, qui ne s'applique qu'à 24 communes sur les 158 qui font partie de la communauté d'agglomération du Pays basque, était **proportionnée** à son objectif [...].

15. Toutefois, il résulte des termes mêmes de l'article L. 631-7-1-A du code de la construction et de l'habitation [...], dans sa version applicable à la date des délibérations attaquées, que le législateur a réservé aux seules personnes physiques le régime d'autorisation temporaire de changement d'usage autorisant la location pour de courtes durées des locaux destinés à l'habitation à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile. Il en résulte que c'est par une erreur de droit que la cour administrative d'appel [...] a annulé comme contraire au principe constitutionnel d'égalité la réglementation contestée, en tant qu'elle réservait aux personnes physiques le régime d'autorisation temporaire de changement d'usage pour les locations de forme mixte ».

CE, 11 juin 2026, n° 504736

Texte(s) appliqué(s) :
Code de la construction et de l'habitation - art. L. 631-7 - art. L. 631-7-1

Mots clés :
LOGEMENT ET HABITAT * Logement * Politique du logement * Location de meublés de tourisme

(1) L'on rappellera que les meublés de tourisme sont définis à l'article L. 324-1-1 du code du tourisme comme « 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 ».

Et que le fait de louer un local meublé à usage d'habitation en tant que meublé de tourisme constitue un changement d'usage au sens de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Cette disposition prévoyant que dans certaines communes, le changement d'usage des locaux à usage d'habitation peut être soumis, sur décision de l'organe délibérant, à autorisation préalable dans les conditions fixées à l'article L. 631-7-1 du CCH.

Un tel régime d'autorisation a été validé par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qui a estimé, sur renvoi de la Cour de cassation, que les organes délibérants des communes ou, le cas échéant, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent adopter une réglementation imposant une autorisation préalable au changement d'usage, le cas échéant assortie d'une obligation de compensation, pour l'exercice d'une activité de location de locaux meublés pour de courtes durées. Une telle réglementation doit toutefois, d'une part, être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général tenant à la lutte contre la pénurie de logements destinés à la location de longue durée et, d'autre part, être proportionnée à l'objectif poursuivi en ce que celui-ci ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle *a posteriori* interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle (dir. 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 déc. 2006 relative aux services dans le marché intérieur ; CJUE 22 sept. 2020, aff. C-724/18 et C-727/18 *Cali Apartments*, AJDA 2020. 1759 ; D. 2020. 1838 ; *ibid*. 2262, obs. J. Larrieu, C. Le Stanc et P. Tréfigny ; *ibid*. 2021. 1048, obs. N. Damas ; JT 2020, n° 234, p. 11, obs. X. Delpech ; concl. M. M. Boutron, Rapporteur public, CE 11 juin 2026, n° 504736, Lebon ; AJDA 2026. 1180).

C'est au regard de ces conditions que le Conseil d'État a, en l'espèce, considéré légales les délibérations de la communauté d'agglomération du Pays basque, en ce que le règlement communautaire qu'elle approuve est fondé sur une raison impérieuse d'intérêt général tirée de la lutte contre la pénurie de logements consacrés à la location.

La réglementation est de plus considérée comme proportionnée à l'objectif poursuivi de la lutte contre la pénurie de logements, dès lors qu'elle est limitée aux 24 communes (sur les 158 que compte la communauté d'agglomération) les plus concernées, de façon homogène, par la pénurie de location de longue durée et le développement des meublés de tourisme. Étant précisé que cette réglementation restrictive des changements d'usage, et donc de la location de meublés de tourisme, ne s'applique pas aux locations de forme mixte ni aux meublés de tourisme associés à une résidence principale pour lesquels les propriétaires se trouvent dans une situation différente de la classique location de meublé touristique.

Et qu'il peut être satisfait à l'obligation de compensation soit par changement d'usage d'un local (commercial, de bureau...) de surface équivalente dans la même commune vers un usage d'habitation, soit par l'achat de droits dits « de commercialité » auprès de propriétaires souhaitant affecter à un usage d'habitation des locaux affectés précédemment à un autre usage.

Un tel mécanisme de compensation n'apparaissant pas impossible à mettre en oeuvre, au regard notamment des données cadastrales établissant l'existence dans les communes concernées de locaux susceptibles de faire l'objet d'une compensation.

Enfin, c'est en application des dispositions de l'article L. 631-7-1 A du CCH, dans sa version applicable à la date des délibérations attaquées et qui n'a pas fait l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) par les requérants, que le Conseil d'État a considéré que la communauté d'agglomération pouvait limiter qu'aux personnes physiques, à l'exclusion des personnes morales, le régime d'autorisation de changement d'usage temporaire pour les locations de forme mixte.

Les arrêts de la cour administrative d'appel de Bordeaux sont donc réformés, en tant qu'ils annulent les délibérations

des 5 mars et 9 juillet 2022 en ce qu'elles limitaient aux seules personnes physiques le régime spécifique d'autorisation de changement d'usage temporaire pour les locations de forme mixte.

Et les affaires sont renvoyées sur ce point devant la Cour.

Le rapporteur public avait toutefois relevé qu'avec la modification apportée à l'article L. 631-7-1 A du CCH par la loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 (art. 5) les personnes morales (not. les SCI familiales) étaient désormais incluses dans le dispositif d'autorisation temporaire de changement d'usage.

Il avait donc proposé l'abrogation (pour le futur) des délibérations des 5 mars et 9 juillet 2022 en tant qu'elles limitent aux seules personnes physiques le régime d'autorisation de changement d'usage pour les locations de forme mixte prévu à l'article 4.1 du règlement, au motif d'une illégalité résultant d'un changement de circonstances postérieur à leur édiction (v. CE, sect., 19 nov. 2021, n^{os} 437141 et 437142, *Assoc. des avocats Elena France et autres*, Lebon avec les concl. ; AJDA 2022. 1239, note E. Aubin ; *ibid*. 2021. 2303 ; *ibid*. 2582, chron. C. Malverti et C. Beaufils ; AJCT 2022. 178, obs. G. Le Chatelier ; RFDA 2022. 51, concl. S. Roussel).

Cette proposition n'a pas été suivie par la formation de jugement, qui s'est contentée d'annuler l'article 1er des arrêts de la cour administrative d'appel de Bordeaux et de lui renvoyer les affaires.

Sur renvoi, la Cour pourrait bien, finalement, procéder à l'abrogation des délibérations litigieuses relatives au point 4.1 du règlement, afin de permettre aux personnes morales de bénéficier du régime d'autorisation temporaire de changement d'usage pour les usages mixtes.

Sur ce point, les limitations à la location de meublés de tourisme au Pays basque seraient réduites, du moins lorsqu'elle est couplée à un usage d'habitation (étudiante) le reste de l'année.

À retenir

L'encadrement des locations de tourisme par l'imposition d'un régime d'autorisation des changements d'usage et de compensation visant à limiter les transformations de locaux à usage d'habitation (résidence de longue durée) en meublés de tourisme doit être fondé sur un motif impérieux d'intérêt général, tenant à la lutte contre la pénurie de logements consacrés à la location de longue durée. Ce motif d'intérêt général doit être précisément justifié et documenté sur le territoire d'application du régime d'autorisation, au niveau de chaque ville, voire de chaque arrondissement ou quartier si des disparités de situation de logements existent à ce niveau. La mesure doit également être proportionnée à son objectif, et les conditions de la compensation pour chaque logement transformé doivent être réalisables, selon des critères clairs et non ambigus, objectifs, rendus publics à l'avance, transparents et accessibles.

À défaut, la réglementation visant à encadrer la location de meublés de tourisme encourt la censure.

Sophie Banel, *Avocate au barreau de Paris, associée gérante GAA*

Camille Delesalle, *Avocate au barreau de Grenoble, collaboratrice GAA*

Copyright 2026 Lefebvre Dalloz – Tous droits réservés