



Étude réalisée par le GRIDAUH pour la Ville de Paris

La réglementation des meublés touristiques et le document local d'urbanisme

Étude réalisée par

Isabelle Hasquenoph, Maître de conférences à l'Université Paris I,

Rozen Noguellou, Professeur à l'Université Paris I,

Jean-Charles Rotoullé, Professeur à l'Université de St Etienne

Sommaire

I. Présentation générale de la réglementation sur la location de meublés de tourisme et analyse des règles sur le changement d'usage

II. Les dispositions d'urbanisme susceptibles de limiter la location de meublés de tourisme

III. La fiscalité

I. Présentation générale de la réglementation sur la location des meublés de tourisme

Définis 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* »¹, les meublés de tourisme sont non seulement devenus, en quelques années, un fleuron de l'économie collaborative – Airbnb devrait entrer en bourse cette semaine – mais aussi la bête noire de nombreuses villes. Or, réglementer ce nouveau secteur n'est pas chose aisée car il satisfait de nombreux besoins. Pour les propriétaires, la location de meublés de tourisme est une alternative séduisante à la conclusion de baux d'habitation, dont le régime est largement favorable aux locataires. Pour les touristes, le prix d'une location meublée les incite souvent à préférer ce mode de logement à l'hôtel. Du côté des communes, ce secteur est une source importante de revenus financiers grâce, notamment, au paiement de la taxe de séjour par les touristes.

Jusqu'à la crise sanitaire, la situation était donc celle d'un développement très important de cette activité, au détriment de l'offre de logements dans les grandes villes. Une réflexion a commencé à naître pour limiter l'activité de ces plateformes. La pandémie qui a frappé le monde en 2020 a totalement bouleversé la situation : le tourisme s'est effondré partout dans le monde, et notamment à Paris. Certains propriétaires de meublés touristiques se sont parfois tournés vers la location « classique », d'autres attendent le retour à la situation antérieure. A ce stade, les effets de la crise sur le secteur du logement ne peuvent pas être évalués. On se situera, dans le cadre de cette étude, dans l'hypothèse d'un retour à la normale.

L'expansion de la location de meublés de tourisme n'est pas anodine et entraîne de lourdes conséquences : accroissement de la pénurie de logements ; pertes économiques pour le secteur hôtelier déjà affecté par les crises économiques, sanitaires (coronavirus) et sociales (gilets jaunes, grèves suite à l'annonce de la réforme des retraites) et conduisant à une augmentation du chômage dans ce secteur ; diminution des recettes fiscales issues de l'imposition sur les sociétés pour l'Etat... En réaction, et au fur et à mesure que le phénomène s'est accentué, les réformes se sont multipliées. En France, pas loin de quatre lois – loi ALUR², loi pour une République numérique³, loi ELAN⁴, loi Engagement et proximité⁵ – ont ainsi été adoptées en six ans en vue de réguler ce nouveau marché. Un bras de fer s'est même engagé devant les tribunaux entre les professionnels de la location de meublés de tourisme (AirBnB en tête) et leurs opposants (municipalités, secteur hôtelier...). Le Conseil constitutionnel a ainsi rendu deux décisions favorables aux loueurs de biens meublés. La première a conduit à la suppression de la condition d'inscription du loueur de meublés au RCS pour bénéficier d'une exonération fiscale⁶. La seconde a sanctionné l'absence d'encadrement suffisant des pouvoirs des agents municipaux lors du contrôle des logements meublés⁷. Toutefois, la Cour de cassation a refusé de transmettre une QPC, portant sur les obligations des exploitants de plateformes de location, qui était fondée sur le principe d'égalité⁸. La société californienne AirBnB s'est donc tournée

¹ C. tourisme, art. L. 324-1-1.

² L. n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

³ L. n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

⁴ L. n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

⁵ L. n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

⁶ Cons. const., Décision n° 2017-689 QPC du 8 février 2018, *M. Gabriel S.*

⁷ Cons. const., Décision n° 2019-772 QPC du 5 avr. 2019, *M. Sing Kwon C.*

⁸ Cass. 3^{ème} civ., 31 janv. 2019, n° 18-40.043.

vers la justice européenne. La Cour de justice de l'Union européenne a ainsi considéré en décembre 2019, dans le cadre du renvoi préjudiciel en interprétation, que l'activité de AirBnB constituait un « *service de la société d'information* » relevant de la directive n° 2000/31/CE sur le commerce électronique et qu'il ne pouvait, dès lors, lui être reproché de ne pas disposer d'une carte professionnelle d'agent immobilier⁹. La Cour s'est également prononcée sur la compatibilité entre le dispositif du changement d'usage prévu dans le code de la construction et de l'habitation avec la directive n° 2006/123/CE dite « directive Services »¹⁰. Enfin, la Cour de cassation a tiré les conséquences de cette décision européenne dans un arrêt du 18 février 2021¹¹.

En dehors de ces contentieux, la portée concrète de la législation sur les meublés de tourisme, aujourd'hui codifiée dans trois codes – urbanisme, tourisme et construction et habitation – est largement définie par les communes. Celles-ci sont en effet habilitées à réglementer dans le cadre posé par le législateur le développement de cette nouvelle activité économique. La Ville de Paris a ainsi adopté un important règlement relatif aux changements d'usage comprenant des dispositions relatives aux meublés de tourisme¹². Les communes disposent aussi de compétences propres – comme en matière d'urbanisme – pour organiser, dans le respect de principes constitutionnels et conventionnels (droit de propriété, liberté d'entreprendre et principe d'égalité), l'exercice de cette activité.

Aujourd'hui, aussi bien les propriétaires de meublés de tourisme (**A**) que les intermédiaires – plateformes AirBnB, Booking, Wimdu, etc. – (**B**) doivent respecter un certain nombre d'obligations afin de participer à ce nouveau marché de la location des meublés touristiques. On verra dans un dernier temps quels sont les effets des différentes décisions de justice (**C**).

A – Les propriétaires de meublés de tourisme

Le régime juridique de la location de meublés de tourisme varie en fonction de la nature du bien loué, qu'il constitue une résidence principale (**1**), une résidence secondaire (**2**) ou un local commercial (**3**).

1 – La location de meublés de tourisme constitutifs de résidences principales

Pour louer sa résidence principale, le propriétaire doit satisfaire plusieurs conditions :

- Déclaration du meublé de tourisme auprès de la mairie :

⁹ CJUE, 19 déc. 2019, aff. C-390/18.

¹⁰ Cass. 3^{ème} Civ., 15 nov. 2018, n°17.26-156, *Société Cali Apartments c/ Procureur général près la Cour d'appel de Paris* ; CJUE, Grande Chambre, 22 sept. 2020 *Cali Appartements SCI c/ Procureur général près la cour d'appel de Paris, Ville de Paris*, aff. C-727/18.

¹¹ Cass. 3^{ème} civ. 18 fév. 2021, n°17-26156, *Sté Cali Apartments*

¹² Règlement municipal fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations en application de la Section 2 du Chapitre 1^{er} du titre III du livre VI du Code de la construction et de l'habitation.

En principe, celui qui loue sa résidence principale n'est pas tenu de déclarer son bien à la mairie.

Toutefois, dans les communes où le changement d'usage des locaux d'habitation est soumis à autorisation (les villes de plus de 200 000 habitants ainsi que les départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne), une délibération du conseil municipal *peut* imposer une telle déclaration préalable qui sera soumise à enregistrement. La Ville de Paris a fait ce choix.

Dès lors, un téléservice permet d'effectuer la déclaration en ligne en indiquant un certain nombre d'informations précisées par décret¹³. Une fois la déclaration enregistrée, un accusé-réception comprenant un numéro de déclaration est délivré au propriétaire. Les services de la mairie ne peuvent s'opposer à l'enregistrement du bien pour lequel les informations requises ont été fournies par le propriétaire.

S'il ne respecte pas cette obligation de déclaration, le propriétaire est passible d'une amende maximale de 5 000 euros.

- Forme de l'offre :

Toute offre de location de meublé de tourisme doit indiquer le numéro de déclaration et si l'offre émane d'un particulier ou d'un professionnel¹⁴.

- Durée de la location¹⁵ :

La durée de location de la résidence principale ne peut excéder 120 jours par an. Souvent jugé excessif, ce délai conduit à tolérer que les propriétaires louent leur résidence principale au minimum tous les week-ends de l'année... Face au risque de dérive, la commune dispose d'un important pouvoir de contrôle. Elle peut en effet demander au loueur de lui transmettre le nombre de jours de location jusqu'au 31 décembre de l'année n+1 de location. En cas de non-respect des 120 jours de location, le propriétaire est passible d'une amende maximale de 10 000 euros.

2 – La location de meublés de tourisme constitutifs de résidences secondaires

- Déclaration *obligatoire* du meublé de tourisme auprès de la mairie
- Forme de l'offre identique à celle portant un meublé de tourisme constitutif de résidence principale
- Procédure de changement d'usage

¹³ C. tourisme, art. D. 324-1.

¹⁴ C. tourisme, art. L. 324-2.

¹⁵ C. tourisme, art. L. 324-1-1 IV.

« 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 »¹⁶.

Il existe plusieurs régimes d'autorisations de changement d'usage précisés dans le règlement municipal de la Ville de Paris :

- *Autorisation personnelle et temporaire de changement d'usage sans compensation (inapplicable aux locations meublées de tourisme)*¹⁷ :
 - Pour l'exercice d'une profession libérale ;
 - En vue d'exercer dans le local une mission d'intérêt général ;
 - Pour l'exercice de certaines activités en rez-de-chaussée (profession libérale, artisanat, etc.).

- *Autorisation réelle de changement d'usage subordonnée à une compensation sous la forme de transformation en habitation de locaux ayant un autre usage*

La location d'un meublé de tourisme doit être compensée par la transformation en logements de locaux qui avaient jusque-là un autre usage (bureau par exemple). Plusieurs modes de compensation s'offrent au propriétaire. Ce dernier peut soit proposer en compensation des locaux dont il est propriétaire mais ayant un autre usage que l'habitation et qu'il va transformer en logements ; soit acheter des titres de compensation auprès d'un tiers qui est propriétaire de locaux qu'il va transformer en logements¹⁸. La portée concrète de l'obligation de compensation dépend de l'arrondissement où se situe le bien à transformer en meublé touristique. Si par exemple ce dernier se situe dans un secteur de « *compensation renforcée* »¹⁹, correspondant notamment aux arrondissements du centre et de l'ouest parisien, une compensation de 2 m² est exigée pour la suppression d'un m² de logement. Par exception, le règlement municipal de la Ville de Paris prévoit que la transformation d'une habitation de 1 m² ne nécessitera qu'une compensation de 1 m² si l'habitation est affectée au logement social²⁰.

Le non-respect des dispositions de l'article L. 631-7 ou des obligations qui en découlent peut conduire au prononcé d'une amende d'un montant maximal de 50 000 € par local irrégulièrement transformé²¹.

3 – La location de meublés de tourisme constitutifs de locaux commerciaux

Face à cette tendance nouvelle consistant à transformer des locaux commerciaux en meublés de tourisme, le législateur est intervenu pour tenter de la réguler en instituant un nouveau

¹⁶ C. tourisme, art. L. 631-7.

¹⁷ Règlement municipal fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations en application de la section 2 du chapitre 1^{er} du titre III du livre VI du Code de la construction et de l'habitation, art. 4.

¹⁸ https://www.paris.fr/services-et-infos-pratiques/urbanisme-et-architecture/demandes-d-autorisations/exercer-une-activite-dans-un-logement-172#autorisation-3-le-changement-d-usage-a-caractere-reel-avec-compensation_5

¹⁹ Règlement municipal fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations en application de la section 2 du chapitre 1^{er} du titre III du livre VI du Code de la construction et de l'habitation, Annexe 1.

²⁰ *Ibid.*, art. 2.

²¹ CCH, art. L. 651-2.

changement d'usage. Avec la loi « Engagement et Proximité » du 27 décembre 2019²², il est désormais prévu à l'article L. 324-1-1 IV *bis* du code du tourisme que dans les communes ayant mis en place une procédure d'enregistrement de la demande de location meublée (à l'instar de Paris), le conseil municipal peut décider de soumettre à autorisation la location d'un local à usage commercial en tant que meublé de tourisme. Cette autorisation est délivrée par le maire au regard des objectifs de « *protection de l'environnement urbain et d'équilibre entre emploi, habitat, commerces et services* ». Sur le fondement de l'article L. 631-7-1 CCH, la ville de Paris pourrait assortir ce nouveau changement d'usage d'une obligation de compensation.

En outre, le nouvel article L. 324-1-1 IV *bis* du code du tourisme lie ce changement d'usage et le changement de destination du droit de l'urbanisme. Ainsi, lorsque la demande de changement d'usage d'un local commercial porte sur des locaux soumis à autorisation préalable au titre d'un changement de destination relevant du code de l'urbanisme, l'autorisation de changement d'usage tient lieu d'autorisation de changement de destination dès lors que les conditions prévues par le code de l'urbanisme sont respectées. Cette hypothèse ne devrait jouer que lorsque le local commercial est affecté à une activité impliquant un changement de destination, telle que la location de meublés de tourisme « sèche ». Si la location de meublés de tourisme s'accompagne de services hôteliers, le changement d'usage du local commercial n'empêche pas le changement de destination. L'activité continue de ressortir de destination commerce et activités de service.

En cas de non-respect de ces dispositions, une amende dont le montant ne peut excéder 25 000 € pourra être prononcée.

Les modalités d'application de l'article L. 324-1-1 IV *bis* du code de tourisme devront être précisées par un décret qui, plus d'un an après l'entrée en vigueur de la loi l'ayant institué, n'a toujours pas été adopté. Il devrait notamment régler les questions de la durée de la location, de l'enregistrement du meublé touristique loué, ou encore son rapport avec la législation sur les changements d'usage prévue dans le CCH.

B – Les plateformes de location de meublés de tourisme

Les obligations des plateformes sont prévues à l'article L. 324-2-1 du code du tourisme.

Elles doivent tout d'abord :

- informer le loueur des obligations de déclarations ou d'autorisation prévues aux articles L. 324-1-1 du code du tourisme et aux articles L. 631-7 et suivants du CCH ;
- obtenir préalablement à la publication ou à la mise en ligne de l'annonce une attestation sur l'honneur attestant du respect de ces obligations, indiquant si le meublé de tourisme constitue sa résidence principale ou non et mentionnant le numéro de déclaration.

Si la plateforme ne respecte pas ces différentes obligations, elle est passible d'une amende d'un montant maximal de 12 500 € par meublé de tourisme objet du manquement.

Ensuite, dans les communes ayant mis en place une procédure d'enregistrement des biens meublés de tourisme, celles-ci ont la possibilité de demander (jusqu'au 31 décembre de l'année n+1 de location) aux plateformes de leur communiquer le nombre de jours au cours desquels

²² C. tourisme, art. L. 324-1-1 IV *bis*.

un meublé de tourisme a été loué par son intermédiaire. La plateforme dispose alors d'un délai de trois mois pour répondre à cette sollicitation, en rappelant dans sa réponse le numéro de déclaration et si le meublé constitue ou non la résidence principale du loueur. La commune peut demander un décompte individualisé pour les meublés de tourisme situés sur tout ou partie de son territoire. Si la plateforme ne respecte pas cette obligation de communication, elle est passible d'une amende d'un montant maximal de 50 000 € par meublé de tourisme fait l'objet du manquement.

Enfin, dans les communes ayant instauré une procédure d'enregistrement, la plateforme est tenue de suspendre l'offre de location d'un meublé de tourisme lorsque le loueur a dépassé la durée de location de 120 jours. Si elle ne procède pas à la suspension de l'offre de location, la plateforme est passible d'une amende d'un montant maximal de 50 000 € par annonce faisant l'objet du manquement.

C. L'arrêt de la Cour de justice du 22 septembre 2020 et ses suites

Par un important arrêt de Grande chambre en date du 22 septembre 2020, la Cour de justice de l'Union Européenne s'est prononcée sur la compatibilité des règles relatives au changement d'usage avec le droit de l'Union européenne et plus particulièrement avec la directive Services (2006/123/CE).

Apport de l'arrêt : le régime d'autorisation préalable prévu par l'article L. 631-7 CCH est compatible avec la directive Services, sous réserve que les conditions d'octroi de l'autorisation par les autorités locales respectent les exigences de l'article 10 de la directive Services tendant à garantir l'absence d'arbitraire.

Conséquences pour la Ville de Paris : la réglementation nationale est jugée conforme au droit de l'Union européenne : la Ville de Paris peut donc continuer à contrôler le développement des activités de type « Airbnb » sur ce fondement. La CJUE insiste sur la nécessité pour les juges nationaux de vérifier le respect de certaines exigences dans la mise en œuvre du dispositif par les autorités locales et notamment dans la mise en œuvre des obligations de compensation. Les conditions posées par le règlement municipal pour la délivrance des autorisations doivent donc respecter ces exigences.

Contexte :

Devant la Cour de cassation, la SCI Cali Apartments a fait grief à la cour d'appel d'avoir méconnu la primauté du droit de l'Union européenne. La question qui se posait était celle de la compatibilité des articles L. 631-7 CCH et L. 651-2 CCH avec la directive Services.

La directive Services a pour but de « *faciliter l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires, ainsi que la libre circulation des services, tout en garantissant un niveau de qualité élevé pour les services* » (art. 1). Elle s'applique aux services, définis comme « *toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération* » par un prestataire (art. 4§1), c'est-à-dire aux activités exercées « *en dehors de tout lien de subordination entre les parties* »²³.

²³ C. BLUMANN, L. DUBOUIS, *Droit matériel de l'Union européenne*, 8^{ème} éd., LGDJ, n°129, p. 124.

La Cour de cassation a posé six questions préjudicielles à la CJUE, qui a répondu de la manière suivante dans un arrêt rendu le 22 septembre 2020 (724/18, Cali Appartements).

Ce type de location meublée de courte durée est un « service » au sens de la directive Services (1^{ère} question).

La CJUE rappelle la notion de « services » au sens de l'article 4§1 de la directive Services et considère que la location, à titre professionnel ou non, de manière répétée et de courte durée, d'un local meublé à usage d'habitation à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile, contre rémunération, constitue bien un service.

Cette réponse n'est pas surprenante car la notion de « services » est largement entendue. La directive Services s'applique à « une grande variété d'activités en constante évolution », au rang desquelles les services liés à l'immobilier et dans le domaine du tourisme, comme le souligne la Cour (pt 35). Les activités visées par l'article L. 631-7 CCH entrent donc bien dans le champ d'application de la directive (pt 45).

Le régime prévu par l'article L. 631-7 CCH constitue un régime d'autorisation préalable au sens des articles 9 à 13 de la directive (2^{ème} question).

Le régime prévu par l'article L. 631-7 CCH constitue un **régime d'autorisation** de l'activité, au sens des articles 9 à 13 de la directive. Un régime d'autorisation implique une démarche de la part du prestataire de service ainsi qu'un acte formel par lequel les autorités compétentes autorisent l'activité de ce prestataire. C'est justement ce qui est prévu par l'article L. 631-7 CCH : l'autorisation préalable imposée aux personnes souhaitant fournir un service de location immobilière de courte durée à une clientèle de passage leur impose d'effectuer une démarche auprès d'une autorité compétente afin d'obtenir de l'autorité compétente un acte formel, en vue d'accéder à l'activité ou de l'exercer (pt 51).

Le régime prévu par l'article L. 631-7 CCH est compatible avec l'article 9 de la directive Services (3^{ème} et 4^{ème} questions).

En effet, la réglementation nationale est :

1° Justifiée par une raison impérieuse d'intérêt générale, tenant à **lutte contre la pénurie de logement destinés à la location** (pt 65 et s). Cette solution s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence européenne (par ex, CJUE 8 mai 2013, Libert e.a, C-197/11 et 203/11) comme constitutionnelle (2014-691 DC, 20 mars 2014).

2° Proportionnée à l'objectif poursuivi (pts 70 et s). En effet, la réglementation en cause est circonscrite, à la fois matériellement (elle vise une activité de spécifique de location de biens immobiliers destinés à l'habitation) et géographiquement (elle ne s'applique qu'à un nombre limité de communes densément peuplées). En outre, un système déclaratif assorti de sanctions ne permettrait pas de poursuivre efficacement l'objectif poursuivi (pt 74) : ce contrôle a posteriori interviendrait « trop tardivement pour avoir une efficacité réelle » (pt 75).

Les critères sur lesquels repose le régime d'autorisation devront respecter les exigences fixées par l'article 10§2 de la directive Services (5^{ème} et 6^{ème} questions).

En vertu de **l'article 10** de la directive Services, les régimes d'autorisation doivent reposer sur des critères qui encadrent l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités compétentes afin que celui-ci ne soit pas utilisé de manière arbitraire (art. 10§1). Ces critères sont (art. 10§2) : a) non discriminatoires, b) justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général, c) proportionnels

à cet objectif d'intérêt général, d) clairs et non ambigus, e) objectifs, f) rendus publics à l'avance, g) transparents et accessibles.

L'article L. 631-1-7 CCH prévoit que l'autorisation préalable se fonde sur des critères tenant au fait de louer le local « de manière répétée et pour de courte durée à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile », et confie aux autorités locales le pouvoir de « préciser les conditions d'octroi de cette autorisation au regard des objectifs de mixité sociale et en fonction des caractéristiques des marchés locaux d'habitation et de la nécessité de ne pas aggraver la pénurie de logements, en les assortissant au besoin d'une obligation de compensation sous la forme d'une transformation accessoire et concomitante en habitation de locaux ayant un autre usage » (pt 76).

Sur la justification des critères par une raison impérieuse d'intérêt général (art. 10§2 b) : les critères établis sont bien justifiés par la raison impérieuse d'intérêt général de « lutte contre la pénurie de logements et de mixité sociale »²⁴ (pts 79-80).

Sur la proportionnalité des critères (art. 10§2 c) : le débat a porté sur la possibilité reconnue aux communes concernées d'assortir l'autorisation préalable d'une **obligation de compensation** sous la forme d'une « transformation accessoire et concomitante en habitation de locaux ayant un autre usage, dont le quantum est défini par leur conseil municipal » (art. L. 631-7-1 CCH) (pt 81).

Le recours à cette obligation de compensation constitue selon la Cour un **instrument adéquat** de poursuite des objectifs de mixité sociale, d'offre suffisante de logements et de prix abordables (pt 84). Mais cette faculté des autorités locales de prévoir, en plus du régime d'autorisation préalable, une obligation de compensation, doit être **proportionnée** (pt 86). Pour apprécier la proportionnalité de cette mesure, le juge national doit vérifier que cette faculté « répond effectivement à une pénurie de logements destinés à la location de longue durée » (pt 87) ; qu'elle est adaptée à la situation du marché locatif sur la commune concernée (pt 90) et compatible avec l'exercice de l'activité de location de meublés destinés à l'habitation à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile, effectuée de manière répétée et pour de courtes durées (pt 91). Le juge national devra aussi prendre en compte les modalités pratiques permettant de satisfaire à l'obligation de compensation dans la localité concernée (pt 93).

Sur la clarté, la non-ambiguïté et l'objectivité des critères (art. 10§2 d et e) : la Cour indique que la notion de « location d'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 » doit être précisée par les autorités locales de manière claire, non ambiguë et objective afin qu'elles ne puissent pas en faire un usage arbitraire (pt 99).

Sur la publicité préalable, la transparence et l'accessibilité des conditions d'octroi des autorisations (art. 10§2 f et g) (pt 104) : les comptes-rendus des conseils municipaux font l'objet d'un affichage en mairie et peuvent être consultés sur le site internet des communes (art. L. 2121-5 CGCT). Cette mesure de publicité suffit à répondre aux exigences européennes, car elle permet à toute personne d'être immédiatement informée de l'existence d'une réglementation à même d'affecter l'accès ou l'exercice de son activité (pts 106-107).

En définitive,

²⁴ D. Simon, A. Rigaux, Note sous CJUE, 22 septembre 2020, C-724/18, *Europe* n°11, 2020, comm. 337.

La location, à titre professionnel ou non, de manière répétée et de courte durée, d'un local meublé à usage d'habitation à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile, contre rémunération, constitue un service au sens de la directive 2006/123/CE.

Le régime mis en place par l'article L. 631-7 CCH est un « régime d'autorisation » au sens de la directive. Il est jugé justifié par une raison impérative d'intérêt générale (la lutte contre la pénurie de logements destinés à la location) et proportionné à l'objectif poursuivi.

Les critères suivant lesquels les autorisations seront délivrées par les autorités locales doivent être conformes aux exigences fixées par l'article 10 de la directive et l'obligation de compensation doit pouvoir être satisfaite dans des conditions transparentes et accessibles (pt 108).

Si une interrogation pouvait exister sur la parfaite compatibilité, sur ce point de la compensation, du régime mis en place par la ville de Paris avec les exigences européennes, la Cour de cassation a répondu à la question dans l'arrêt que la troisième chambre civile a rendu le 18 février 2021. Reprenant l'arrêt de la Cour de justice, elle en a appliqué les critères et validé le dispositif. La Cour de cassation a notamment estimé que le système de compensation, avec la surcompensation prévue dans certaines zones, respectait l'exigence de proportionnalité : *« l'obligation de compensation prévue par la réglementation de la Ville de Paris, dans son règlement municipal adopté en décembre 2008, modifié les 17, 18 et 19 novembre 2014, comme dans celui adopté en décembre 2018, est proportionnée à l'objectif poursuivi, en ce que le quantum de cette obligation, qui porte sur des locaux de surface équivalente, sauf dans les secteurs dits de « compensation renforcée » où les locaux proposés en compensation doivent représenter une surface double de celle faisant l'objet de la demande de changement d'usage, secteurs qui correspondent à des zones dans lesquelles la Ville de Paris fait de la protection de l'habitat un objectif prioritaire, apparaît adapté à la situation tendue du marché locatif dans l'ensemble de la commune et à l'objectif de développer l'offre de locaux d'habitation dans certaines zones où l'habitat est plus particulièrement protégé, en favorisant l'objectif de mixité sociale ; en effet, le quantum de la compensation porte, dans le secteur de « compensation renforcée », sur des locaux de surface équivalente si ces locaux sont transformés en logements locatifs sociaux ; ce dispositif est compatible avec le maintien d'une activité de location de locaux meublés à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile dès lors que, même dans les secteurs de compensation renforcée, il ne fait pas obstacle à l'exercice de cette activité eu égard à la rentabilité accrue de ce type de location par rapport aux baux à usage d'habitation et à la possibilité de satisfaire à l'obligation de compensation, non seulement par la transformation en habitation d'autres locaux détenus par la personne concernée et ayant un autre usage, mais également par d'autres mécanismes, tel l'achat de droits dits de « commercialité » auprès de propriétaires souhaitant affecter à un usage d'habitation des locaux destinés à un autre usage, contribuant ainsi au maintien à un niveau stable du parc de logement de longue durée ».*

L'ensemble du dispositif relevant des règles sur le changement d'usage a donc été validé à la suite de ces contentieux.

II. Dans ce cadre général, quels sont les leviers qui peuvent être utilisés, dans le cadre de la réglementation d'urbanisme, pour encadrer Airbnb ?

Le principal levier susceptible d'être déployé, du côté des règles d'urbanisme, est celui des règles applicables aux destinations (A). On s'interrogera ensuite sur les marges de manœuvre

qui existent dans la rédaction des PLU pour limiter la création de logements entièrement destinés à Airbnb (**B**).

A. Les règles sur la destination et l'activité de location de tourisme

On raisonnera à partir des nouvelles destinations identifiées par la réforme de 2015, dès lors que la question posée au Gridauh portait sur l'adaptation du document d'urbanisme.

1°. Parmi les destinations de constructions prévues depuis la réforme de 2015, deux peuvent présenter un intérêt dans le cadre de la location de meublés de tourisme : « Habitation » et « Commerce et activités de service »²⁵.

Chacune comprend ses propres sous-destinations²⁶ précisées par arrêté²⁷ :

- « Habitation » :
 - *Logement* : recouvre les constructions destinées au logement principal, secondaire ou occasionnel des ménages que ce soit dans des maisons individuelles ou des immeubles collectifs (en dehors des hébergements)
 - *Hébergement* : recouvre les constructions destinées à l'hébergement dans des résidences ou foyers avec service. Cette sous-destination concerne notamment les maisons de retraite, les résidences universitaires, les foyers de travailleurs et les résidences autonomie.

- « Commerce et activités de service » :
 - *Hôtels* : recouvre les constructions destinées à l'accueil de touristes dans des hôtels, c'est-à-dire des établissements commerciaux qui offrent à une clientèle de passage qui, sauf exception, n'y élit pas domicile, des chambres ou des appartements meublés en location, ainsi qu'un certain nombre de services
 - *Autres hébergements touristiques* : recouvre les constructions, autres que les hôtels, destinées à accueillir des touristes, notamment les résidences de tourisme et les villages de vacances, ainsi que les constructions dans les terrains de camping et dans les parcs résidentiels de loisirs.

Cette classification des destinations et sous-destinations a plusieurs intérêts :

- le changement de destination suppose, au minimum, une déclaration préalable et permet donc un contrôle de l'administration ;

- un changement de sous-destination peut être opéré sans déclaration préalable, dès lors qu'il ne s'accompagne pas, par ailleurs, de travaux soumis à déclaration ;

²⁵ C. urb., art. R. 151-27.

²⁶ C. urb., art. R. 151-28.

²⁷ Arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu.

- les règles du PLU peuvent poser des limites aux destinations, mais également aux sous-destinations. Ces limites peuvent, on y reviendra, aller jusqu'à une interdiction de certaines destinations ou sous-destinations.

Enfin, on relèvera que le juge retient une analyse des destinations local par local et non pour l'immeuble en général²⁸. Ainsi, le changement de destination, dans un immeuble, de la loge de concierge ou d'un atelier, est soumis aux règles prévues par le code de l'urbanisme, même si l'immeuble, dans son ensemble, reste bien un immeuble d'habitation. Cela est d'ailleurs conforté par le fait que l'article R.151-29 C. Urb. prévoit que les locaux accessoires d'un bâtiment sont réputés avoir la même destination que le local principal.

2°. Cela ayant été dit, dans quelle catégorie de destination peut-on placer l'activité de meublé touristique ?

La réponse dépend de l'existence ou non de services hôteliers. Si l'activité de meublé touristique s'accompagne de prestations hôtelières (conciergerie, ménage régulier, voire offre de restauration), il ne fait aucun doute qu'elle relève de la destination commerces et activités de services et de la sous-destination « hôtels ». S'il s'agit, au contraire, d'une location « sèche », même de courte durée, même pour une location dite « touristique », on est dans le cadre de la destination logement.

La réglementation actuelle est donc favorable à la possibilité d'utiliser des logements pour les transformer en Airbnb puisqu'elle ne distingue pas ce type d'utilisation de biens immobiliers d'une location « classique ».

Ainsi, du point de vue du droit de l'urbanisme :

- l'utilisation d'un bien immobilier dont la destination était le logement pour une location Airbnb n'emportera de changement de destination que si des services hôteliers sont proposés aux occupants. Si cela n'est pas le cas, il n'y a pas de changement de destination y compris dans le cas dans lequel le bien n'est pas la résidence principale du loueur.

Il est, dès lors, très difficile de venir régir cette activité par les dispositions du PLU, lesquelles ne connaissent que les cinq destinations prévues par l'article R.151-27 C. urb.

- l'utilisation d'un bien immobilier dont la destination était commerciale pour une location Airbnb est en revanche susceptible d'emporter un changement de destination ou, à tout le moins, de sous-destination.

Il y aura changement de destination si le local est utilisé pour une location Airbnb sans prestation hôtelière : le bien passera alors d'une destination « commerce » à une destination « logement ». Un tel changement de destination ne pourra être opéré que moyennant une déclaration préalable ou un permis de construire si la façade ou les murs porteurs sont touchés.

Si le local est utilisé pour une location Airbnb avec prestation hôtelière, il n'y aura pas de changement de destination puisque l'on restera dans la destination « commerce et activités de

²⁸ CAA Lyon 24 janvier 2017, n°15LY02294 ; voir aussi CE 15 février 2019, n°410694

services », mais un changement de sous-destination puisque l'opération conduira à passer d'une sous-destination commerce à la sous-destination « hôtellerie ».

Ainsi, les hypothèses dans lesquelles une obligation de déposer une déclaration préalable s'impose ne sont pas les plus fréquentes. Dans la majorité des cas, la transformation en Airbnb ne suppose pas de formalité particulière du point de vue de la réglementation d'urbanisme (on a vu qu'il en allait différemment s'agissant des règles sur le changement d'usage).

Cela ne veut pas dire que le document d'urbanisme ne peut pas prévoir de dispositions particulières : le Code de l'urbanisme autorise les PLU à prévoir des règles différenciées par sous-destination. Le contrôle se fera alors par la disposition générale de l'article L. 600-10-1 qui impose de manière générale le respect des règles du PLU.

3°. La question se pose de savoir ce que sont les « services hôteliers » qui conduisent à considérer que l'activité de meublé touristique relève de la destination « commerce » et de la sous-destination « hôtels ». Plus précisément, on peut se demander si par nature les locations Airbnb ne pourraient pas être considérées comme comportant des prestations hôtelières, dès lors que toute location suppose :

- du linge propre à l'arrivée,
- une prestation de nettoyage à la fin du séjour,
- et parfois un accueil avec conciergerie.

Le Guide de la modernisation du contenu du Plan local d'urbanisme d'avril 2017, élaboré en avril 2017 par le ministère du logement et de l'habitat durable²⁹, indique que la notion de « prestations hôtelières » s'entend « au sens de » **l'article 261-D 4° b) du Code général des impôts**. Cet article dispose que l'exonération de TVA ne s'applique pas « *Aux prestations de mise à disposition d'un local meublé ou garni effectuées à titre onéreux et de manière habituelle, comportant en sus de l'hébergement au moins trois des prestations suivantes, rendues dans des conditions similaires à celles proposées par les établissements d'hébergement à caractère hôtelier exploités de manière professionnelle : le petit déjeuner, le nettoyage régulier des locaux, la fourniture de linge de maison et la réception, même non personnalisée, de la clientèle* ».

La notion de « prestations hôtelières » désigne donc les prestations comportant au moins trois des prestations suivantes (en plus de l'hébergement) :

- le petit déjeuner
- le nettoyage régulier des locaux
- la fourniture de linge de maison
- la réception, même non personnalisée, de la clientèle

Ces prestations doivent être rendues « dans des conditions similaires » à celles proposées par les hôtels.

²⁹ Guide de la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme, avril 2017, p. 71 (http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/guide_de_la_modernisation_du_contenu_du_plan_local_d_urbani sme_-_avril_2017_cle2a4cd4.pdf).

Un arrêt de 2017 permet d'illustrer l'interprétation qui peut être faite de ces critères. Il ne concernait toutefois que la question de la TVA, et pas le changement de destinations.

Conformément à la jurisprudence européenne (CJUE, 12 février 1998, Elisabeth Blasi c/ Finanzamt München, C-346/95), le Conseil d'Etat a considéré que ces critères devaient être interprétés largement, « de manière à garantir que ne soient exonérés du paiement de la taxe que des assujettis dont l'activité ne remplit pas la ou les fonctions essentielles d'une entreprise hôtelière et qui ne sont donc pas en concurrence potentielle avec ces dernières entreprises » (CE, 20 nov. 2017, M.A., n°392740). Le Conseil d'Etat indique dans cet arrêt que le fait qu'un propriétaire d'un gîte touristique sous-traite à des tiers les prestations de petit-déjeuner, de ménage, de fourniture du linge et de réception de la clientèle ne fait pas obstacle à ce qu'il soit soumis à la TVA lorsque la prestation est proposée dans des conditions similaires à celles proposées dans le secteur hôtelier et que l'exploitant demeure seul responsable de cette prestation vis-à-vis de ses clients.

Mais, jugeant l'affaire au fond, il considère que **les prestations en l'espèce n'ont pas été rendues dans des conditions similaires à celles proposés par les hôtels, et que le propriétaire n'était donc pas soumis à la TVA**. En effet, il n'avait comptabilisé aucune charge correspondant à des prestations de petit déjeuner ; et, même si le linge de maison était fourni et que le nettoyage était fait au début et à la fin du séjour des locataires, le nettoyage régulier des locaux et le renouvellement du linge au cours de ce séjour n'étaient pas établis. Or c'est une situation que l'on peut retrouver dans le cas des activités de locations de meublés touristiques, ce qui pourrait compliquer l'assujettissement des loueurs à la TVA.

S'agissant de la classification des destinations, il s'avère que si l'on se réfère à l'article 261 D 4° b) CGI tel qu'interprété par le Conseil d'Etat en matière de TVA, il pourrait être difficile d'identifier des « prestations hôtelières » dans le cas de l'activité de meublés touristiques. En effet, le risque est que l'on ne puisse pas admettre que les prestations sont réalisées « dans des conditions similaires » aux prestations rendues par les hôtels, même si le ménage est fait avant l'arrivée des locataires, que le linge est fourni et qu'il y a une forme de réception de la clientèle à l'arrivée.

Il paraît donc difficile de considérer que, par nature, les locations Airbnb comportent des services hôteliers permettant de les ranger dans la destination « hôtellerie ». Cela sera peut-être le cas de certaines locations, particulièrement professionnalisées, mais cela correspondra à une minorité d'hypothèses.

4°. Tout cela nous conduit à une observation : il nous semble qu'il pourrait être utile de réfléchir au traitement de ce type d'utilisation des biens immobiliers du point de vue des destinations et de se demander si :

- une sous-destination spécifique ne devrait pas être créée dans la catégorie « logements et hébergements », pour viser ces locations touristiques sans prestation hôtelière. Certes, cela ne permettrait pas de mettre en place de contrôle spécifique puisque le changement de sous-destination n'est pas soumis à déclaration préalable, mais les PLU pourraient ainsi prévoir des règles spécifiques pour une telle sous-destination (cf. *infra*).

- plus radicalement, il pourrait être envisagé de raccrocher les meublés touristiques à la destination « hôtels et autres hébergements touristiques », y compris dans l'hypothèse où aucune prestation hôtelière ne serait proposée. Cette solution présenterait un avantage évident :

elle permettrait de soumettre à déclaration préalable toute évolution d'un logement vers un usage de location en meublé touristique. Le contrôle administratif serait donc facilité et les règles du PLU pourraient prévoir des dispositions strictes pour de telles destinations. La difficulté tient, toutefois, à ce qu'il est parfois difficile de distinguer la location meublée « classique » d'une location meublée touristique. Par ailleurs, la solution ne pourrait évidemment pas s'appliquer à des résidences principales mises en location moins de 120 jours par an : il est donc probable qu'une telle évolution conduirait à ce que tous les propriétaires déclarent leur bien comme leur résidence principale, pour éviter de tomber dans le champ du changement de destination.

B. Les règles qui pourraient être prévues dans le PLU

La question est ici de savoir ce que pourrait faire le PLU pour mieux contrôler le développement de Airbnb. Deux types de règles nous paraissent pouvoir être mobilisées : celles sur les destinations et les règles spécifiques aux types d'activités ».

Le Code de l'urbanisme autorise en effet, le PLU à régir non seulement les destinations et sous-destinations mais les « types d'activités. Les dispositions pertinentes figurent aux articles R. 151-30 et R. 151-33 C. urbanisme.

L'article R. 151-30 prévoit que : « *Pour des raisons de sécurité ou salubrité ou en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, le règlement peut, dans le respect de la vocation générale des zones, interdire :*

- 1° Certains usages et affectations des sols ainsi que certains types d'activités qu'il définit ;*
- 2° Les constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations ».*

Dans le même ordre d'idées, l'article R. 151-33 dispose que : « *le règlement peut, en fonction des situations locales, soumettre à conditions particulières :*

- 1° Les types d'activités qu'il définit ;*
- 2° Les constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations ».*

Nous envisagerons d'abord la question des destinations et verrons ensuite ce qui pourrait être envisagé s'agissant des « types d'activités ».

1°. Comme on l'a vu, les règles actuelles sur les destinations sont assez favorables à la transformation de logements en meublés loués sur ces plateformes.

Il convient dès à présent de relever qu'on voit mal comment le plan local d'urbanisme pourrait comporter la moindre disposition relative à la mise en location, moins de 120 jours par an, par un propriétaire, de son bien immobilier sur Airbnb. Une telle utilisation, limitée dans le temps, ne paraît pas pouvoir être contrôlée par le droit de l'urbanisme. La seule chose qui pourrait être faite, mais c'est une question qui ne relève pas de l'urbanisme, est de davantage limiter le nombre de jours pendant lesquels un bien peut être proposé à la location sur ces plateformes.

La question ne concerne donc que l'hypothèse d'un bien destiné exclusivement à une location en meublé touristique. Plusieurs hypothèses peuvent être envisagées.

- **1^{ère} hypothèse** : Si la location s'accompagne de services hôteliers et qu'elle concerne un bien qui était destiné au logement jusqu'à ce stade, il y aura un changement de destination, de la destination logement à la destination hôtellerie. Il est parfaitement envisageable que le PLU fixe des règles limitatives s'agissant de cette destination, notamment dans certaines zones du territoire. Ce n'est toutefois pas l'orientation actuelle d'un PLU comme celui de Paris et il pourrait être compliqué que, pour lutter contre Airbnb, on en arrive à pénaliser l'installation d'hôtels.

On peut donc se demander si une disposition plus fine ne pourrait pas être envisagée. Plusieurs solutions pourraient être possibles.

Une solution pourrait être d'interdire, dans le PLU, pour certaines zones particulièrement touchées par le phénomène de développement des meublés touristiques (on songe aux zones centrales de Paris), les changements de destination des locaux destinés à l'habitation. On retrouverait ce qui existe pour les commerces et surfaces artisanales sur certaines voies parisiennes. La mesure est simple à rédiger, mais pose évidemment la question de sa licéité car elle fait peser une contrainte forte sur le droit de propriété. La Cour administrative d'appel de Paris avait admis la possibilité pour le PLU d'interdire la transformation de locaux commerciaux en une autre destination, mais en relevant que la mesure était géographiquement très ciblée, soit par « une distinction fine de plusieurs catégories de voies selon leurs vocations », soit « par la désignation d'une trentaine de parcelles ou ensembles de parcelles »³⁰. Il nous semble donc qu'une telle mesure ne serait envisageable que si elle était « ciblée » sur les parties du territoire particulièrement concernées par ces phénomènes de transformation.

Une autre solution pourrait être d'interdire la mixité entre les deux destinations que sont l'habitation et l'hôtellerie. Des motifs forts pourraient être avancés pour justifier une telle interdiction, tenant au fait que les immeubles d'habitation ne sont pas faits, du point de vue des règles de sécurité mais également des règles sur l'utilisation des parties communes, pour accueillir des activités hôtelières. Il nous semble qu'une telle interdiction poserait moins de difficultés juridiques que l'interdiction de changement de destination analysée précédemment. Elle est en effet moins restrictive pour le droit de propriété et repose sur des justifications qui ne tiennent pas qu'à la préservation d'une destination donnée. On pourrait donc se demander si elle ne pourrait pas concerner l'ensemble du territoire ou, en tous les cas, un territoire plus vaste que l'hypothèse précédente.

- **2^{ème} hypothèse** : Si le bien était initialement à usage commercial et qu'il est transformé en meublé touristique avec services hôteliers : il y aura alors un changement de sous-destination, voire un changement de destination s'il n'y a pas de services hôteliers proposés et que le bien doit alors être classé dans la destination logement. En toute hypothèse, le PLU peut donc comporter des dispositions particulières.

Il pourrait s'agir de protéger l'usage commercial des locaux, en interdisant, comme cela a été fait pour les commerces et locaux artisanaux sur certaines voies, les transformations et

³⁰ CAA Paris, plén., 2 avril 2009, req. n°07PA03868

changements de destination. La difficulté est ici qu'on ne cherche pas tant à protéger les commerces qu'à éviter l'installation de surfaces destinées à l'hôtellerie. Dans la mesure où l'on souhaite surtout éviter que des surfaces commerciales en bas d'immeubles d'habitation soient transformées en surfaces Airbnb, une disposition interdisant la mixité entre logement/hôtellerie répondrait à l'objectif recherché.

La seule hypothèse dans laquelle cela ne suffirait pas est celle dans laquelle, faute de services hôteliers proposés, le bien rejoindrait la destination logement. Il y a alors une vraie difficulté car le PLU de Paris cherche de manière générale à protéger le logement. Les règles sur le changement d'usage sont d'ailleurs sans effet sur une telle transformation qui permet d'accroître le parc de logement. La seule disposition qui permettrait d'interdire ce type de transformation serait une stricte protection de l'usage commercial des locaux, avec une extension de ce qui se fait déjà pour les linéaires de protection du commerce et de l'artisanat en rez-de-chaussée.

L'article L. 151-16 du Code de l'urbanisme autorise les PLU à « *identifier et délimiter les quartiers, îlots et voies dans lesquels est préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif* ». Si cette disposition permet de prévoir des contraintes de ce type, il paraît difficile d'élargir de manière trop importante une telle disposition, qui est très contraignante pour le droit de propriété. L'article L. 151-16 renvoie bien seulement à des « quartiers, îlots ou voies ». On sait par ailleurs que certaines surfaces commerciales ne trouvent plus preneurs et qu'il est naturel, dans certains quartiers, de les transformer en loft ou autre surface destinée au logement. Il n'en demeure pas moins que cette solution est praticable pour certaines zones qu'on souhaiterait particulièrement protéger (les passages par exemple).

Mais de manière générale, on se heurte à une difficulté, qui ne nous paraît pouvoir être résolue qu'en reprenant les suggestions faites sur l'identification d'une sous-destination spécifique.

2°. Les règles sur les destinations n'étant pas parfaitement adaptées, peut-on imaginer de recourir à la notion « d'activité » également visée aux articles R. 151-30 et R. 151-33 du Code de l'urbanisme ?

Ces dispositions succèdent à l'article R. 123-9, lequel autorisait le règlement des PLU (et des POS antérieurement) à prévoir : « des occupations et utilisations du sol interdites » et « des occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières ». L'ancien article R. 123-9 ne visait donc pas les « activités », qui est une nouveauté de l'article R. 151-30.

Ces dispositions distinguent donc deux choses : les destinations et sous-destinations d'une part, les « types d'activités » d'autre part. La notion de « type d'activités » ne peut donc pas être analysée comme équivalente à celle de destination ou sous-destination. Bien que souvent utilisée en droit de l'urbanisme, cette notion « d'activité » n'a pas de définition précise.

La notion « d'activité agricole » est ainsi fréquemment citée par le Code de l'urbanisme et, si on reprend l'article L. 311-1 du Code rural, on voit qu'elle renvoie à une conception économique des choses : « Sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant

une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation ».

On peut donc sans doute considérer que la notion de « types d'activités » visée aux articles R. 151-30 et R. 151-33 du Code de l'urbanisme renvoie à des activités au sens économique du terme. L'idée est de permettre aux PLU de réguler l'installation de certaines activités sur le territoire communal (ou intercommunal).

Peut-on dès lors admettre que le PLU de Paris pourrait interdire les meublés touristiques en application de l'article R. 151-30 C. urbanisme ?

Plusieurs éléments de réponse peuvent être apportés à cette question.

En premier lieu, il nous semble que l'activité de meublé touristique peut relever de cette notion « d'activité », du moins dans certains cas. Il ne fait pas de doute que ce sera le cas lorsqu'il s'agira d'une location accompagnée de prestations hôtelières. La question est plus délicate lorsqu'il s'agit d'une location « sèche », mais pratiquée à titre exclusif par le bailleur (ce qui diffère de l'hypothèse du propriétaire qui mettrait son bien en location moins de 120 jours par an). Peut-on alors considérer qu'il y a un « type d'activité » différent de la location « classique » ? Il n'est pas totalement évident de répondre à cette question, mais, comme on l'a souligné, il y a bien des éléments qui distinguent ce type de locations : utilisation de plateformes dédiées, séjour de courte durée le plus souvent, voire de très courte durée, linge mis à disposition, services de ménage à la fin, paiement de l'intégralité du séjour au moment de la réservation. On peut donc peut-être considérer qu'il y a bien un « type d'activité », d'ailleurs clairement identifié par le Code du tourisme (art. L. 324-1).

Si tel est bien le cas, que pourrait faire le PLU ?

Il faudrait, d'abord, qu'une éventuelle règle posée par le PLU découle d'une orientation du PADD. Les interdictions d'activité ne peuvent en effet être adoptées qu'« *en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables* ».

Serait-il ensuite possible d'interdire purement et simplement toute activité de meublé touristique sur le territoire ? Cela paraît peu probable : les restrictions de ce type, particulièrement restrictives pour le droit de propriété et la liberté d'entreprendre, doivent naturellement être ciblées sur certaines zones. Toute la difficulté sera évidemment de faire en sorte que la zone choisie apparaisse comme pertinente et comme n'impliquant pas une atteinte disproportionnée à ces droits.

Une fois des zones pertinentes identifiées, l'interdiction pourrait sans doute être posée : on ne dispose pas de décisions du Conseil d'Etat, mais dans un arrêt du 10 octobre 2019, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a accepté qu'un PLU interdise, dans une zone qui était destinée à l'implantation de constructions liées à un village de vacances classé en hébergement léger, « tout autre type d'hébergement touristique de type hébergement de plein-air, caravanes ou résidences mobiles »³¹. Le juge a donc accepté une règle particulièrement précise.

³¹ CAA Bordeaux 10 oct. 2019, n°18BX01718

Il paraît donc possible de se servir de ces dispositions soit pour interdire, soit pour poser des conditions à l'activité de meublés de tourisme. Toutefois, on l'a souligné, les restrictions posées à ce titre ne peuvent être trop importantes et doivent nécessairement cibler des zones particulières. Le PADD pourrait certainement indiquer pourquoi telle ou telle zone a été identifiée comme soulevant des problèmes spécifiques à ce titre. Enfin, se posera nécessairement le problème du respect de la règle : il ne s'agira pas ici de constructions neuves et, par définition, aucune autorisation d'urbanisme n'aura à être demandée. Le respect de la règle passera donc par l'obligation générale de respecter les règles du PLU posée à l'article L. 600-10-1. Il n'est pas certain que cela soit d'une très grande efficacité.

III. Les aspects fiscaux

Une analyse de certaines impositions – IR, IFI, TVA, droits d'enregistrement, droits de succession, impôts locaux – applicables à l'activité de location de meublés de tourisme³² montre que cette dernière est encouragée d'un point de vue fiscal par rapport à la location de locaux commerciaux.

I – Imposition sur le revenu

Alors que les revenus tirés de la location de propriétés bâties (locaux commerciaux par exemple) relèvent de la catégorie des revenus fonciers³³, ceux provenant de la location de meublés de tourisme appartiennent à la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux (BIC)³⁴.

- **Les revenus fonciers**

Le régime d'imposition des loyers tirés de la location de locaux commerciaux présente un double intérêt en termes de (i) définition du revenu net imposable et (ii) d'imputation des déficits fonciers.

- i. Le revenu net imposable est calculé, lorsque le revenu brut annuel³⁵ est inférieur à 15 000 €, par application d'un abattement automatique de 30 %³⁶. Si les revenus fonciers sont supérieurs à 15 000 €, le revenu net imposable est défini à partir du revenu brut auquel sont soustraites les différentes charges mentionnées à l'article 31 du CGI³⁷. Toutes les charges ne sont toutefois pas déductibles.
- ii. Les déficits fonciers ne peuvent, en principe, être imputés que sur les revenus fonciers et cela, pendant 10 ans. En revanche, les déficits fonciers qui résultent de

³² C. tourisme, art. L. 324-1 et s.

³³ CGI, art. 14.

³⁴ CGI, art. 35 5° bis : présentent le caractère de bénéfices industriels et commerciaux, pour l'application de l'impôt sur le revenu, les bénéfices réalisés par les personnes physiques « qui donnent en location directe ou indirecte des locaux d'habitation meublés ».

³⁵ CGI, art. 29 : « le revenu brut des immeubles ou parties d'immeubles donnés en location, est constitué par le montant des recettes brutes perçues par le propriétaire, augmenté du montant des dépenses incombant normalement à ce dernier et mises par les conventions à la charge des locataires ».

³⁶ CGI, art. 32.

³⁷ CGI, art. 28.

dépenses autres que les intérêts d'emprunt s'imputent sur le revenu global dans la limite de 10 700 €³⁸.

- **Les BIC**

Les modalités d'imposition de l'activité de location de meublés de tourisme au titre des BIC varient en fonction de la qualité du loueur, s'il est loueur en meublé professionnel (LMP) ou loueur en meublé non-professionnel (LMNP).

Le LMP est celui qui remplit cumulativement les deux conditions suivantes³⁹ :

- Les membres du foyer fiscal réalisent plus de 23 000 € de recettes annuelles dans le cadre de cette activité ;
- Les membres du foyer retirent de cette activité plus de 50 % des revenus à raison desquels le foyer fiscal est soumis à l'impôt sur le revenu dans les catégories des traitements et salaires, bénéfiques industriels et commerciaux, bénéfiques agricoles, bénéfiques non commerciaux, revenus des gérants et associés mentionnés à l'article 62 du CGI.

Le LMP et le LMNP pourront choisir, en fonction des recettes tirées de leur activité, entre deux régimes d'imposition applicables aux BIC⁴⁰ :

Régime d'imposition	Meublés de tourisme	Autres locations de meublées
Micro-entreprise	Recettes < 176 200 euros	Recettes < 72 600 euros
Régime réel	Recettes > 176 200 euros	Recettes > 72 600 euros

Dans le régime de la *micro-entreprise*, un abattement forfaitaire de 71 % est appliqué aux recettes provenant de la location de meublés de tourisme (50 % pour les autres locations de meublés en général). En d'autres termes, 30 % des loyers et charges sont réintégrés à l'ensemble des revenus annuels en vue du calcul de l'impôt. Dans ce système, l'abattement est censé inclure l'ensemble des frais et des charges relatifs au logement, aucune déduction supplémentaire n'est possible (amortissement par exemple). Ce régime n'est donc intéressant que si l'ensemble des charges et déductions possibles ne dépasse pas 71 % des recettes.

Dans le *régime réel*, même si le loueur doit établir un bilan et un compte de résultat permettant d'établir le bénéfice ou le déficit de l'activité en fonction des recettes et charges réelles

³⁸ CGI, art. 156.

³⁹ CGI, art. 155.

⁴⁰ CGI, art. 50-0.

supportées, il lui est possible de déduire l'ensemble des frais et charges (charges de propriété, amortissement, etc...) et non seulement ceux mentionnés à l'article 31 du CGI.

Plusieurs conséquences peuvent être tirées de la distinction entre LMNP et LMP :

i. Sur le traitement des déficits⁴¹ :

Le LMP peut imputer les déficits liés à la location de meublés de tourisme sur le revenu annuel global du foyer fiscal. Le LMNP ne peut pas procéder à une telle imputation. Il peut seulement les imputer sur des bénéfices de même nature, c'est-à-dire des BIC non professionnels.

ii. Sur la plus-value dégagée à l'occasion de la cession de l'immeuble :

Le LMNP est assimilé à un particulier et est soumis au régime des plus-values immobilières privées⁴², soit un taux d'environ 36 %. A l'inverse, le LMP bénéficie du régime des plus-values professionnelles (environ 30 %) et notamment d'exonérations⁴³.

L'analyse des régimes fiscaux applicables aux LMNP et LMP montre que, du point de vue de l'imposition des revenus, l'exercice professionnel de l'activité de location de meublés de tourisme est privilégié.

II – Impôt sur la fortune immobilière (IFI) :

Pour être redevable de l'IFI, il faut que le patrimoine net taxable au 1^{er} janvier du contribuable (personne physique) soit d'au moins 1 300 000 euros⁴⁴.

Sont néanmoins exclus de l'assiette de l'IFI certains actifs⁴⁵.

- Les immeubles affectés à une exploitation individuelle

4 conditions doivent être cumulativement satisfaites pour que l'exonération puisse jouer :

- Les actifs doivent être utilisés dans le cadre d'une *activité opérationnelle* (c'est-à-dire industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale).
- L'activité professionnelle doit être exercée par *leur propriétaire* ou par un membre de son foyer fiscal ;
- L'activité professionnelle doit être exercée *à titre principal* par le propriétaire ou par un membre de son foyer fiscal ;
- Les actifs doivent être *affectés à l'exercice de la profession*.

⁴¹ CGI, art. 156 I.

⁴² CGI, art. 151 *septies* VII

⁴³ Par exemple, CGI, art. 151 *septies* B.

⁴⁴ CGI, art. 964.

⁴⁵ CGI, art. 965.

- Les immeubles affectés à l'activité d'une société (de personnes soumises à l'IR ou commerciale soumise à l'IS)

Le redevable propriétaire des parts de la société de personnes doit y exercer son activité professionnelle à titre principal et de manière effective. De même, le redevable propriétaire des parts de la société commerciale doit y exercer de manière effective certaines fonctions de direction. Un certain seuil de participation au capital peut être exigé.

La même logique sous-tend ces deux exonérations : permettre aux propriétaires de biens affectés à leur activité professionnelle de bénéficier d'une exonération. Ainsi, les locaux commerciaux n'abritant pas les activités exercées par le propriétaire ne constituent pas des actifs exonérés de l'assiette de l'IFI.

Dès lors, est-ce que l'activité de location de meublés de tourisme pourrait ouvrir droit à exonération ?

La doctrine administrative précise que l'activité de location de biens à usage d'habitation est considérée comme une *activité commerciale* si deux conditions cumulatives sont réunies :

- Les membres du foyer fiscal réalisent plus de 23 000 € de recettes annuelles dans le cadre de cette activité ;
- Les membres du foyer retirent de cette activité plus de 50 % des revenus à raison desquels le foyer fiscal est soumis à l'impôt sur le revenu dans les catégories des traitements et salaires, bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices agricoles, bénéfices non commerciaux, revenus des gérants et associés mentionnés à l'article 62 du CGI.

N'entrent donc pas dans l'assiette de l'IFI :

- Les immeubles dans lesquels le propriétaire exerce à titre professionnel une activité de loueur de meublés de tourisme en remplissant cumulativement les deux conditions précitées ;
- Les immeubles que le propriétaire met à disposition d'une entreprise qui exerce une activité de loueur de meublés de tourisme à la condition qu'il y exerce en son sein son activité principale.

Là encore, l'exercice professionnel de l'activité de location de meublés de tourisme est traité de manière avantageuse. Cela pourrait inciter les propriétaires à la développer.

III – Droits d'enregistrement

Les droits d'enregistrement sont calculés à partir de taux différents variant en fonction de la nature du bien cédé :

- Le taux applicable à la vente d'un bien immobilier⁴⁶ est autour de 5 %,

⁴⁶ CGI, art. 683.

- Le taux applicable à la vente de fonds de commerce ou de clientèle varient de 0 à 2,6 % en fonction de la valeur du bien⁴⁷.

S'il est possible d'assimiler l'activité de location de meublés de tourisme à une « clientèle » ou à « un fonds de commerce », il devient intéressant d'affecter le bien immobilier à l'exercice d'une telle activité.

IV – Droits de donation

Les donations en pleine propriété d'un bien affecté à l'exercice de l'activité de location de meublés de tourisme peuvent sous réserve de respecter certaines conditions posées par le CGI⁴⁸ bénéficier d'une réduction. Les donations de locaux commerciaux gérés par des tiers ne semblent pas bénéficier d'un tel traitement.

V – Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Le régime d'imposition à la TVA est différent en fonction de l'activité de la location de locaux commerciaux ou de biens meublés de tourisme.

D'un côté, est exonérée du paiement de la TVA l'activité de location de locaux nus, sauf si celle-ci constitue un moyen pour le bailleur de poursuivre l'exploitation d'un actif commercial.

D'un autre côté, si, sont en principe exonérées de TVA les locations occasionnelles, permanentes ou saisonnières de logements meublés ou garnis à usage d'habitation, il en va différemment lorsque l'activité de location s'accompagne de la réalisation d'au moins trois des prestations suivantes⁴⁹ :

- Le petit déjeuner,
- Le nettoyage régulier des locaux,
- La fourniture de linge de maison et
- La réception, même non personnalisée, de la clientèle.

Or, ces prestations étant généralement proposées dans le cadre de la location de meublés de tourisme, le loueur sera redevable de la TVA. Il pourra la répercuter sur le montant du loyer.

VI – Impôt locaux

- *Cotisation foncière des entreprises*

Les activités de location ou de sous-location d'immeubles sont assujetties au paiement de la CFE si les recettes brutes hors taxes demeurent inférieures à 100 000 €⁵⁰. A l'inverse, sont exonérées, sauf délibération contraire de la commune, les personnes qui louent des meublés de tourisme lorsque ceux-ci constituent leur résidence principale⁵¹.

⁴⁷ CGI, art. 719.

⁴⁸ CGI, art. 787 C.

⁴⁹ CGI, art. 261 D.

⁵⁰ CGI, art. 1447.

⁵¹ CGI, art. 1459.

- *Taxe de séjour*

La taxe de séjour, établie par délibération du conseil municipal, est acquittée par les personnes qui ne sont pas domiciliées dans la commune⁵². La collecte de la taxe de séjour est effectuée par les professionnels, les particuliers non-professionnels ainsi que par les intermédiaires (plateforme AirBnB par exemple). D'après AirBnB, l'activité de location de meublés de tourisme aurait rapporté près de 58 millions d'euros aux collectivités au cours de l'année 2019...

⁵² CGCT, art. L. 2333-26 et s.