

## PLU ET RESIDENCES SECONDAIRES

Soazic MARIE, Maître de conférences à l'Université Paris-Est-Créteil – Directrice adjointe du GRIDAUH

### INTRODUCTION : DEFINITION ET ENJEUX DES RESIDENCES SECONDAIRES

La notion de résidence secondaire n'apparaît que de façon très marginale dans le code de l'urbanisme, au seul article L. 122-7 (anciennement L. 145-3) qui admet en montagne des exceptions au principe d'urbanisation en continuité dans les communes non couvertes par un PLU ou une carte communale « *si la commune ne subit pas de pression foncière due au développement démographique ou à la construction de résidences secondaires et si la dérogation envisagée est compatible avec les objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux articles L. 122-9 et L. 122-10* ».

Les enjeux soulevés en droit de l'urbanisme par les résidences secondaires ne se rapportent toutefois pas à la seule appréciation des conditions à une urbanisation dérogatoire au principe d'urbanisation en continuité en montagne. Avant de préciser ces enjeux, il convient de définir la notion de résidence secondaire.

#### 1. La notion de résidence secondaire

Le code de l'urbanisme ne définit pas la notion de résidence secondaire.

Une définition en est donnée par l'**INSEE**. Dans le cadre de ses recueils de données, celui-ci appréhende la résidence secondaire comme un « *logement utilisé pour les week-ends, les loisirs ou les vacances* ».

La notion de résidence secondaire connaît une autre définition utilisée par l'**administration fiscale**. Une réponse ministérielle rappelle ainsi que : « *Selon la doctrine administrative, l'habitation principale s'entend du logement dans lequel le contribuable réside habituellement et effectivement avec sa famille et où se situe le centre de ses intérêts professionnels et matériels ou, lorsque l'un des conjoints exerce une profession qui l'oblige à de fréquents déplacements, le logement dans lequel sa famille, et notamment son conjoint, réside en permanence. A contrario, il n'existe qu'une définition par défaut de la résidence secondaire qui*

*correspond ainsi aux logements non affectés à l'habitation principale » (Rép. min. n° 06220 JO Sénat 20 septembre 2018 p. 4789).*

Ainsi, à titre d'exemple, la Cour de cassation a-t-elle précisé, relativement à l'application des articles 666 du code général des impôts et L. 17 du livre des procédures fiscales : « *que si l'occupation par hypothèse pérenne d'un bien à titre de résidence principale est susceptible d'influer sur sa valeur vénale, il en va différemment pour une occupation à titre de résidence secondaire qui ne suppose qu'une occupation par intermittence* » (Cass., com., 27 oct. 2009, n° 08-11.362). La notion de résidence secondaire est de la sorte définie « en creux » de celle de résidence principale, le critère de distinction reposant sur la pérennité ou non de l'occupation.

Une troisième définition est fournie par le **code de la construction et de l'habitation**, qui rejoint celle utilisée par l'administration fiscale. Aux termes de l'article R. 641-1, en effet, pour l'application du livre VI de ce code, « *est présumé constituer la résidence principale de son détenteur le local que celui-ci occupe de façon effective et continue avec sa famille* ». Les articles R. 641-2 et R. 641-3 font en outre une distinction entre logement inoccupé (notamment ceux qui ne constituent pas pour leur détenteur le lieu de sa résidence principale) et logement vacant (par exemple les locaux dont le bail est résilié ou expiré et non reconduit).

Une définition plus précise résulte de l'article R. 318-7, pour l'application spécifique des dispositions du chapitre relatif aux conditions d'attribution de l'avance remboursable sans intérêt pour la construction ou l'acquisition de logements en accession à la propriété. Cet article précise qu'est « *considéré comme résidence principale, au sens du présent chapitre, un logement occupé au moins huit mois par an, sauf en cas d'obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure, par l'emprunteur (...)* ». Cette disposition introduit un critère tiré de la durée d'occupation du logement, qui permet de déterminer une certaine pérennité de l'occupation. A contrario, un logement que son propriétaire n'occuperait pas au moins huit mois par an constituerait une résidence secondaire.

Cette définition concorde avec celle figurant à l'article **R. 111-51 du code de l'urbanisme** qui fixe les dispositions relatives aux résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs. Aux termes de cet article, en effet, « *sont regardées comme des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs les installations (...) destinées à l'habitation et occupées à titre de résidence principale au moins huit mois par an (...)* ».

Quelle que soit la définition retenue, la résidence secondaire présente la particularité de ne pas être occupée de manière continue. Et par hypothèse, elle suppose que son occupant ait par ailleurs une autre résidence, sa résidence principale. C'est cette moindre période d'occupation et le fait que cette occupation soit à usage d'agrément qui caractérisent la résidence secondaire.

Or, précisément, il y a une réelle difficulté pour le droit de l'urbanisme à se saisir des résidences secondaires car cela suppose de se saisir non pas seulement d'une fonction que la construction est destinée à remplir (qui correspond à une destination : logement, commerce...) dont découlent certaines caractéristiques (existence d'un espace de vie, chambre, salle de bains...) mais de l'utilisation effective qui est faite d'un immeuble et plus particulièrement d'un temps d'occupation variable aussi bien dans le temps (un même local à destination d'habitation pouvant par exemple être utilisé par son propriétaire pendant une période en tant que résidence principale et pour une autre période en tant que résidence secondaire), que selon le propriétaire du bien ; la manière dont le bien est utilisé renvoyant davantage à la notion d'usage employée en droit de la construction.

Cette difficulté est d'autant plus aigüe que les résidences secondaires présentent un certain nombre d'enjeux urbanistiques.

## 2. Les enjeux urbanistiques

En termes urbanistiques, les enjeux attachés aux résidences secondaires sont ambivalents et variables d'un territoire à l'autre.

D'un côté, dans un contexte général de pénurie de logements, la présence d'une part importante de résidences secondaires sur un territoire emporte un certain nombre d'effets négatifs et principalement une hausse du prix du foncier en lien par ailleurs avec une consommation non économe de ce foncier. Ces effets sont d'autant plus aigus que le territoire est attractif (comme le littoral) et en tension foncière (par exemple en raison de ses caractéristiques géographiques et topographiques, comme en Corse). Ce alors par ailleurs que le caractère attractif et touristique de certaines communes - de ce fait souvent en situation foncière tendue - ne justifie aucune exemption aux obligations imposées en matière de production de logements locatifs sociaux (20 à 25% des résidences principales en application de l'article L. 302-5 du CCH)<sup>1</sup>.

La volonté des autorités publiques va alors souvent dans le sens d'une réduction de résidences secondaires, ou pour le moins d'une maîtrise de leur augmentation. L'exemple Corse est à cet égard tout à fait révélateur<sup>2</sup>.

Mais, d'un autre côté, et parfois sur les mêmes territoires, la présence de résidences secondaires emporte aussi des effets positifs : participation au développement touristique, contribution à l'économie locale, requalification du bâti ancien (notamment dans les zones rurales).

---

<sup>1</sup> Rép. min 6133, JOAN 18 juin 2019 p. 5584. Plus encore, dans cette réponse ministérielle, l'administration centrale paraît considérer que, sur ces territoires, le développement de l'offre de résidences secondaires tend à démontrer que la situation foncière n'est pas un obstacle à la production de logements.

<sup>2</sup> V. la proposition de loi relative à l'évolution statutaire de la collectivité de Corse afin de lutter contre le phénomène de spéculations foncière et immobilière de l'île (proposition n° 3928 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 février 2021).

Ces premières observations invitent à ne pas appréhender de manière manichéenne les effets de la présence de résidences secondaires sur un territoire.

Ce d'autant moins qu'il faut également prendre en compte le fait que des résidences secondaires peuvent devenir des résidences principales, ainsi qu'il a été observé à l'occasion de la crise sanitaire liée à la COVID.

Ces phénomènes sont souvent pris en considération dans les documents des PLU, en particulier dans le rapport de présentation<sup>3</sup> et dans le PADD<sup>4</sup>, pour analyser les besoins en logements et définir des orientations en la matière, selon les dispositions figurant dans le SCOT et le cas échéant le programme local de l'habitat (PLH)<sup>5</sup>. Toutefois, si les données relatives aux résidences secondaires peuvent orienter certains choix d'urbanisme (par exemple pour délimiter des secteurs de logements sociaux), la difficulté vient de ce que, comme nous le verrons plus loin, les documents d'urbanisme et le PLU en particulier ne constituent pas des outils entre les mains des élus leur permettant de réglementer directement les résidences secondaires.

Des leviers fiscaux existent pour limiter la part de résidences secondaires et rééquilibrer leur proportion aux résidences principales.

D'une part, ainsi que le rappelle une réponse ministérielle récente, les collectivités territoriales situées dans les zones tendues peuvent imposer une surtaxe sur les résidences secondaires, passée de 20% à 60% depuis la loi de finances pour 2017 (Rép. min. 6174, JO Sénat, 06/12/2018 p. 6204). En effet, la taxe d'habitation, progressivement supprimée pour les occupants de résidences principales, reste pleinement due pour les résidences secondaires. Et, dans les villes où s'applique la taxe sur les logements vacants<sup>6</sup>, les communes peuvent voter une « surtaxe » qui peut augmenter jusqu'à 60% le montant de la taxe d'habitation<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Ainsi le rapport de présentation comporte généralement une analyse du parc de logements qui opère une ventilation entre les résidences principales et les résidences secondaires.

Les communes peuvent obtenir la liste des résidences secondaires auprès des services fiscaux.

<sup>4</sup> A titre d'exemple, le PADD du PLU de la commune de Notre-Dame-de-Monts (Vendée) approuvé en 2013 développe un Axe « Promouvoir un développement urbain maîtrisé permettant l'accueil d'une population diversifiée » dont le contenu tient notamment compte de la prévision de « phénomènes de report des résidences secondaires vers le parc principal ».

<sup>5</sup> Sur les obligations résultant des objectifs du SCOT et du PLH en matière de logement, V. notamment « PLU et logement. Fiche 2 : Contenu et portée des obligations résultant des normes supérieures », fiche rédigée par F. Zitouni, 21/12/2019, in *Écriture des PLU*, [www.gridauh.fr](http://www.gridauh.fr).

<sup>6</sup> En revanche, la taxe sur les logements vacants ne s'applique a priori pas aux résidences secondaires dès lors que les logements considérés comme vacants s'entendent de logements non meublés alors que les résidences secondaires sont généralement meublées et assujetties à la taxe d'habitation.

<sup>7</sup> Il a été proposé d'ajouter de nouveaux dispositifs de taxation sur certains territoires où la forte proportion de résidences secondaires pose des difficultés d'une acuité particulière. La proposition de loi relative à l'évolution statutaire de la collectivité de Corse afin de lutter contre le phénomène de spéculations foncière et immobilière de l'île prévoit ainsi l'instauration d'une taxe annuelle sur les logements meublés non affectés à l'habitation principale et situés dans des zones déterminées par décret en Conseil d'Etat pris après avis de l'Assemblée de Corse, dont le

D'autre part, les résidences secondaires ne bénéficient pas de l'abattement appliqué aux résidences principales pour le calcul de la taxe d'aménagement<sup>8</sup>.

Par ailleurs, dans certaines villes, la mise en location touristique d'une résidence secondaire nécessite d'obtenir l'autorisation préalable de changement d'usage (CCH, art. L. 631-7). Cette procédure vise à limiter les conséquences du développement de la pratique de la location de meublés touristiques (de type Airbnb) en termes sociaux (pénurie de logements) et économiques (hausse consécutive des prix des logements en résidence principale, baisse d'activité des professionnels de l'hébergement touristique).

C'est d'ailleurs parfois sous cet angle que certains SCOT appréhendent la question des résidences secondaires. Ainsi, le document d'orientation et d'objectifs du SCOT du Pays de Quimperlé approuvé en 2017 comporte une « recommandation » relative aux hébergements touristiques et leur aménagement « invitant » les documents d'urbanisme locaux à diversifier l'offre d'hébergement et notamment à « maîtriser le développement du parc de résidences secondaires »<sup>9</sup>. Outre le fait que cette « recommandation » est clairement distinguée des « prescriptions » de ce DOO, ce qui implique qu'elle n'ait aucune portée juridique contraignante contrairement aux « prescriptions », faute d'ailleurs d'habilitation en ce sens par le Code de l'urbanisme, la question se pose de la manière dont les PLU peuvent intégrer une telle recommandation et plus largement de la possibilité, à travers les dispositions du PLU, d'impacter sur la part des résidences secondaires sur un territoire et sur les effets que leur existence emporte.

Certes, deux dispositions du code de l'urbanisme encadrant le contenu du PLU ont pour effet de limiter l'extension des résidences secondaires sur certains territoires sensibles, même si elles ne les visent pas directement.

Ainsi, l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme admet, par dérogation au principe d'urbanisation en continuité (C. urb., art. L. 121-8), que des constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines peuvent sous certaines conditions être autorisées en discontinuité de l'urbanisation existante mais il interdit leur changement de destination et empêche de la sorte que ces constructions ou installations soient ensuite transformées en vue d'un autre usage, par exemple pour devenir des résidences secondaires.

---

montant sera fixé en fonction d'un pourcentage compris entre 0,1% et 1% de la valeur vénale du bien (texte n° 4034 de la commission des lois constitutionnelles et de la législation et de l'administration générale de la République, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 31 mars 2021).

<sup>8</sup> Il s'agit de l'abattement forfaitaire prévu à l'article L. 331-12 2° du code de l'urbanisme. Les résidences principales peuvent également être en tout ou partie exonérées de cette taxe, en application des articles L. 331-7 et L. 331-9.

C'est la raison pour laquelle doit être précisé sur le formulaire Cerfa de demande de permis de construire ou de déclaration préalable si le logement a vocation à être utilisé en tant que résidence principale ou en tant que résidence secondaire (rubrique 4.3 du formulaire 13406.07, rubrique 5.3 du formulaire 13409.07, rubrique 5.2 du formulaire 13404.07).

<sup>9</sup> En revanche, les « prescriptions » de ce DOO en matière de logement et notamment s'agissant de la répartition des 8100 logements à réaliser ne distinguent pas entre les résidences principales et les résidences secondaires, le DOO précisant même que les nouveaux logements comprennent les besoins dans les deux catégories de résidences.

Egalement, l'article L. 151-13 ne permet d'autoriser les « résidences démontables » dans les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitée (STECAL) des zones agricoles et naturelles des PLU que si ces installations constituent « l'habitat permanent de leurs utilisateurs »<sup>10</sup>.

Mais il n'existe aucune disposition qui ait pour objet même de régler les résidences secondaires dans les documents d'urbanisme et dans le PLU en particulier. Si l'on peut observer une volonté de certains élus de maîtriser la part des résidences secondaires sur leur territoire, en lien avec les enjeux rappelés plus haut, le code de l'urbanisme ne leur permet pas d'interdire ou d'autoriser sous certaines conditions les résidences secondaires en tant que telles (1), et n'ouvre la possibilité aux auteurs du PLU que d'introduire des règles ayant pour effet d'inciter ou d'obliger à réaliser certaines catégories de logements qui constituent par nature des résidences principales (2).

## **1. De la possibilité d'interdire ou d'autoriser sous certaines conditions les résidences secondaires**

L'étendue des possibilités de réglementer spécifiquement les résidences secondaires dépend de la possibilité de leur reconnaître un statut distinct de celui des autres constructions, et donc de pouvoir leur appliquer des règles différentes. Le code de l'urbanisme précise les critères permettant d'opérer une telle différenciation.

L'article L. 151-9 permet en effet au règlement du PLU « *de préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire. Il peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées* ».

Cette habilitation est précisée par les dispositions réglementaires du code de l'urbanisme.

L'article R. 151-30 prévoit ainsi que le règlement du PLU peut « *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* ».

Et, en application de l'article R. 151-33, le règlement peut « *soumettre à des conditions particulières : 1° les types d'activités qu'il définit ; 2° les constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations* ».

---

<sup>10</sup> Par exemple des yourtes, tipis ou encore des « tiny houses » dès lors que ces dernières ne disposent pas en permanence de moyens de mobilité propres (Rép. min. 08720, JO Sénat 7 février 2019, p. 666), en application de l'article R. 111-51.

Ces dispositions permettent-elles d'interdire ou de soumettre à certaines conditions les résidences secondaires, soit en tant que « destination » ou « sous-destination » (a), soit en tant qu'« usage » ou « affectation » des sols ou « type d'activité » (b)?

**a) L'impossibilité de réglementer les résidences secondaires en tant que « destination » ou « sous-destination »**

Pour rappel, l'article R. 151-27 du code de l'urbanisme distingue entre cinq catégories de destinations<sup>11</sup> :

- 1° exploitation agricole et forestière ;
- 2° habitation ;
- 3° commerce et activités de service ;
- 4° équipements d'intérêt collectif et services publics ;
- 5° autres activités des secteurs secondaire et tertiaire.

Cette liste est limitative. Les catégories mentionnées sont exclusives, le Conseil d'Etat considérant que les auteurs du PLU ne peuvent « *ni (...) créer de nouvelles catégories de destination pour lesquelles seraient prévues des règles spécifiques, ni (...) soumettre certains des locaux relevant de l'une des catégories qu'il énumère aux règles applicables à une autre catégorie* »<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Sur les destinations et sous-destinations, V. : « Ecriture du règlement – Destinations des constructions, usages des sols et natures d'activités – Fiche 1 : Les destinations et sous-destinations », fiche rédigée par F. Rolin, 30/11/2018, in *Écriture des PLU*, www.gridauh.fr.

<sup>12</sup> CE, sect. 30 déc. 2014, Sté Groupe Patrice Pichet, n° 360850, Lebon T. ; BJDU 2/15. 83, concl. F. Aladjidi ; AJDA 2015, p. 9, obs. R. Grand ; RD 2015, p. 143, obs. P. Soler-Couteaux ; Constr.-Urb. 2015, comm. 19, note P. Cornille. – Pour une application récente, V. CAA Nantes, 6 oct. 2020, SCI de la Lande, n° 19NT03666.

Tout en rappelant le principe de l'interdiction pour les auteurs du PLU de créer de nouvelles catégories de destinations et d'appliquer des règles différentes aux constructions qui relèvent de la même destination, un arrêt récent de la cour administrative d'appel de Nantes fait application aux PLU de la jurisprudence classique selon laquelle « le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier » (CAA Nantes, 6 oct. 2020, *SCI de la Lande*, req. n° 19NT03666). Cet arrêt semble ainsi admettre que la possibilité d'une différence de traitement entre des constructions relevant d'une même catégorie de destination. Toutefois, cette possibilité ne nous paraît viser que l'hypothèse où, comme en l'espèce, le PLU fait varier l'application d'une même règle selon la date à laquelle les constructions concernées ont été implantées ; dans le cas de l'arrêt, la règle consistait en l'interdiction du changement de destination des bâtiments d'hébergement hôteliers et le PLU prévoyait qu'elle ne s'appliquait qu'aux seuls bâtiments d'hébergement hôtelier existants à la date d'adoption du PLU, exemptant en conséquence les mêmes bâtiments créés ultérieurement. Dans les autres cas, l'interdiction de principe de l'arrêt *Sté Groupe Patrice Pichet* trouve à s'appliquer. De sorte que cet arrêt ne peut selon nous être compris comme ouvrant la possibilité de traiter les résidences secondaires différemment des résidences principales. En outre, une telle discrimination ne pourrait en tout état de cause être admise selon la cour que si elle était en rapport avec l'objet de la norme. Or, l'arrêt *SCI de la Lande* montre toute la difficulté qu'il y a à reconnaître l'existence d'un rapport direct de la différence de traitement avec l'objet de la norme et le caractère proportionné de cette discrimination au regard de cet objet. Il a en effet été jugé dans cet arrêt que « la différence de traitement qui en résulte est dépourvue de rapport direct avec l'objet de la norme consistant à maintenir la capacité hôtelière de la commune, à laquelle contribueront les établissements d'hébergement hôtelier créés postérieurement à l'adoption du plan ou susceptibles de l'être au sein de la commune. En tout état de cause, cette différence de traitement est manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier ».

Les résidences secondaires sont en principe rattachées à la destination « habitation ». La question se pose néanmoins de savoir si elles peuvent entrer dans la destination « commerce et activités de service ».

- Le rattachement des résidences secondaires à la destination « habitation »

En application de l'article R. 151-28 du code de l'urbanisme, la destination « habitation » comprend les sous-destinations « logement, hébergement ».

L'arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations pouvant être réglementées par le RNU et par les règlements des PLU ou les documents en tenant lieu<sup>13</sup> précise que : « La sous-destination « logement » recouvre les constructions destinées au logement principal, secondaire ou occasionnel des ménages à l'exclusion des hébergements couverts par la sous-destination « hébergement ». La sous-destination « logement » recouvre notamment les maisons individuelles et les immeubles collectifs.

*La sous-destination « hébergement » recouvre les constructions destinées à l'hébergement dans des résidences ou foyers avec service. Cette sous-destination recouvre notamment les maisons de retraite, les résidences universitaires, les foyers de travailleurs et les résidences autonomie. »*

Il en résulte que **les résidences secondaires, comme les résidences principales, sont rattachées à la destination « habitation » et, au sein de cette destination, à la sous-destination « logement ».**

De sorte que **les règles relatives à cette destination et à cette sous-destination concernent nécessairement et indistinctement les résidences secondaires et les résidences principales. Le plan local d'urbanisme ne peut édicter de règles applicables spécifiquement aux résidences secondaires, qui seraient différentes de celles applicables aux résidences principales.**

Le Guide de la modernisation du contenu du PLU<sup>14</sup> fournit des explications au choix de la destination et de la sous-destination commune des résidences principales et secondaires : « *La sous-destination logement comprend les logements utilisés à titre de résidence principale, secondaire ou logement occasionnel. Cette sous-destination intègre, sans les distinguer, tous les statuts d'occupation : propriétaire, accédant, locataire, occupant à titre gratuit, et tous les logements quel que soit leur mode de financement. En effet, l'affectation des logements n'est pas nécessairement connue au moment de la construction, elle peut*

<sup>13</sup> Arrêté en ligne sur <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000033472190/>

<sup>14</sup> Ministère du Logement et de l'Habitat durable, Avril 2017.



*varier entre différents logements d'un même bâtiment et évoluer au fil du temps. Le PLU n'est donc pas habilité à instaurer un contrôle aussi fin de l'affectation des logements. »*

Dans cette même logique, interrogée sur la possibilité de faire évoluer la liste des destinations et sous-destinations pour distinguer au sein de la destination habitation entre logement principal et logement secondaire une réponse ministérielle prend position dans le sens d'une absence d'évolution possible au motif que la distinction entre résidence principale et résidence secondaire « ne peut pas relever du PLU qui est un document ayant pour vocation de réglementer la constructibilité et les fonctions urbaines dans le cadre d'un projet de territoire d'une durée de 10 à 15 ans. Le PLU ne peut être un document de gestion. Son objet est principalement de réglementer les nouvelles constructions ou la transformation des constructions existantes, et son application ne doit pas nécessiter de contrôles réguliers, alors que l'utilisation d'un logement en résidence principale ou secondaire peut évoluer au fil du temps, sans nécessiter des travaux. En outre, qu'il soit situé sur le littoral, en zone de montagne ou dans le reste du territoire, un immeuble peut comporter une part mixte d'occupants à titre principal et d'occupants à titre secondaire, variable dans le temps. Une telle distinction réglementaire s'avérerait donc complexe à mettre en œuvre pour les collectivités territoriales au titre de leur pouvoir en matière de police de l'urbanisme. Si la destination « habitation » prévue à l'article R. 151-27 du code de l'urbanisme était scindée entre deux sous-destinations « résidence principale » et « résidence secondaire », les propriétaires ne seraient tenus d'effectuer aucune déclaration pour passer de l'une à l'autre, sauf dans le cas de travaux affectant les structures porteuses ou la façade du bâtiment. Or, le changement d'occupation d'un logement s'effectue fréquemment sans travaux et il est donc par nature invérifiable au titre du code de l'urbanisme. » (Rép. min. 6174, JO Sénat, 06/12/2018 p. 6204).

Il en résulte que les dispositions que le PLU peut comporter en matière de logement<sup>15</sup> s'appliquent indifféremment aux résidences principales et aux résidences secondaires, à l'exception de celles visant plus spécifiquement les logements sociaux (V. infra).

- Du rattachement des résidences secondaires à la destination « commerce et activités de service »

En application de l'article R. 151-28, dans sa rédaction issue du décret n° 2020-78 du 31 janvier 2020, la destination « commerce et activités de service » comprend les sous-destinations « artisanat et commerce de détail, restauration, commerce de gros, activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, cinéma, hôtels, autres hébergements touristiques ».

L'arrêté interministériel du 31 janvier 2020 modifiant la liste des sous-destinations distingue, au sein de la sous-destination « hébergement touristique », entre les hôtels et les autres hébergements touristiques. Il précise que : « La sous-destination "autres hébergements

---

<sup>15</sup> V. sur l'ensemble de ces règles : « PLU et logement », fiches rédigées par F. Zitouni, 21/12/2019, in Écriture des PLU, [www.gridauh.fr](http://www.gridauh.fr).

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<sup>16</sup>. »

La question se pose de savoir si, lorsqu’une résidence secondaire est louée en meublé touristique<sup>17</sup> (par exemple sur une plateforme de type Airbnb), elle est susceptible d’être rattachée à la destination commerce et activités de service et si la sous-destination au sein de laquelle elle doit être classée est « hôtels » ou « autres hébergements touristiques ». En d’autres termes, cette utilisation de la résidence secondaire peut-elle conduire à la faire passer de la destination d’« habitation » à la destination « commerce et activités de services » ?

Sous l’empire des dispositions antérieures au décret du 31 janvier 2020 et à l’arrêté interministériel du même jour, l’article R. 151-28 prévoyait, au sein de la destination « commerce et activités de services », une seule sous-destination « hébergement hôtelier et touristique », comprenant, selon l’arrêté du 10 novembre 2016, « les constructions destinées à l’hébergement temporaire de courte ou moyenne durée proposant un service commercial ». La distinction entre cette sous-destination et la sous-destination de logement reposait alors selon la jurisprudence sur l’existence ou non de prestations hôtelières significatives, c’est-à-dire, selon le Guide de la modernisation du contenu du PLU, lorsque la prestation de location incluait, outre l’hébergement, au moins trois prestations parmi les suivantes : le petit déjeuner, le nettoyage régulier des locaux, la fourniture du linge de maison et la réception, même non personnalisée, de la clientèle. Ces prestations devaient, en outre, être assurées dans des « conditions similaires » à celles proposées par les hôtels. Or, les locations de résidences secondaires en meublé touristique, comme les chambres d’hôtes, n’étaient généralement pas regardées comme offrant de telles prestations dans des conditions similaires à celles des hôtels<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> A ce titre, les habitations légères de loisirs (HLL) ou les résidences mobiles de loisirs (RML) utilisées à titre d’occupation temporaire ou saisonnière comme résidences secondaires ne peuvent être installées que sur des terrains aménagés à cet effet (Rép. min. n° 09510, JO Sénat 28 novembre 2018, p. 3419) ; étant précisé que, pour ses opérations de recensement, l’INSEE a précisé que : « Le champ des résidences secondaires a été affiné à partir de l’enquête annuelle de recensement de 2007 pour ce qui concerne les campings et les résidences hôtelières : •les habitations légères de loisirs (comme les mobile home) qui ne font pas office de résidence principale ne sont plus considérées comme résidences secondaires que si elles sont immobilisées dans un camping ouvert toute l’année. •les logements des résidences hôtelières sont désormais recensés comme résidences secondaires (sauf s’ils sont utilisés à titre de résidence principale ou de logement occasionnel) » (fiche INSEE « Recensement de la population- Les logements », mai 2018, p. 15, en ligne sur le site internet de l’INSEE).

En revanche, des caravanes peuvent être installées en-dehors de ces terrains pendant plus de trois mois ; mais l’installation de ces caravanes isolées doit faire l’objet d’une déclaration préalable (C. urb., art. R. 421-23 d) et la décision de non-opposition à déclaration préalable ne pourra être prise que si elles respectent les règles applicables aux constructions à destination d’habitation dans la zone du PLU concernée.

<sup>17</sup> Ce qui correspond aux « meublés de tourisme » définis comme : « des villas, appartements, ou studios meublés, à l’usage exclusif du locataire, offerts en location à une clientèle de passage qui y effectue un séjour caractérisé par une location à la journée, à la semaine ou au mois, et qui n’y élit pas domicile » (C. tour., art. D 324-1).

<sup>18</sup> CE, 9 mars 1990, n° 83457, *SCI Le Littoral* : Rec. CE 1990, tables p. 1043 ; CE, 20 nov. 2017, M.A., n°392740

A l'issue de la réforme des sous-destinations de 2020, sont distingués les hôtels des autres hébergements touristiques<sup>19</sup>.

Si les locations en meublé touristique de résidences secondaires semblent a priori difficilement pouvoir entrer dans la catégorie des « hôtels » à défaut de fournir des prestations hôtelières, la question se pose néanmoins de savoir si elles peuvent être rattachées à la nouvelle sous-destination des « autres hébergements touristiques », dès lors que cette dernière ne semble par hypothèse pas impliquer de prestations hôtelières<sup>20</sup>, et dans la mesure où elles seraient exclusivement destinées à la location touristique dans la mesure où la notion de résidence secondaire renvoie à une utilisation privative de logement pour un usage d'agrément et non à des fins économiques<sup>21</sup>.

S'il était considéré qu'un tel rattachement est possible, le PLU ne pourrait en tout état de cause qu'instituer des règles applicables aux « autres hébergement touristiques », sans pouvoir différencier entre les résidences secondaires utilisées en meublés de tourisme et les autres types d'hébergement touristique<sup>22</sup>. Un tel rattachement permettrait toutefois d'imposer une déclaration préalable pour la transformation d'une résidence secondaire (relevant par principe de la destination « habitation ») en meublé touristique.

Il résulte en effet de ce qui précède que l'interdiction de certains changements de destination ne peut concerner les résidences secondaires en tant que telles mais qu'elle peut indirectement avoir cet effet.

Ainsi, dans les zones agricoles (A) ou naturelles et forestières (N) des PLU, la possibilité pour les auteurs du plan de désigner les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de

---

<sup>19</sup> Cette réforme des sous-destinations ne s'applique qu'aux PLU qui seront approuvés postérieurement à l'entrée en vigueur du décret du 31 janvier 2020, à savoir le 2 février 2020. L'article 2 de ce décret précise que l'article R. 151-28 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction antérieure, demeure applicable aux plans locaux d'urbanisme ou aux documents en tenant lieu dont l'élaboration, la révision, la modification ou la mise en compatibilité a été engagée avant cette date. Il offre néanmoins aux auteurs des PLU dont l'élaboration ou la révision a été prescrite avant le 2 février 2020 la possibilité de décider d'appliquer les nouvelles dispositions du décret, par une délibération expresse qui doit intervenir au plus tard lorsque le projet est arrêté.

<sup>20</sup> Ainsi, dans une récente réponse ministérielle, le rattachement des chambres d'hôtes à la catégorie « Habitat » a été justifié non plus en raison de l'absence de prestations hôtelières, mais en considération de leur caractère accessoire par rapport à la construction principale dans laquelle elles sont situées (Rép. min. n° 27235, JOAN 30 juin 2020, p. 4617). Pour rappel, les chambres d'hôtes sont « *des chambres meublées situées chez l'habitant en vue d'accueillir des touristes, à titre onéreux, pour une ou plusieurs nuitées, assorties de prestations* » (C. tour., art. L. 324-3). L'activité de location de chambres d'hôtes est limitée à un nombre maximal de cinq chambres pour une capacité maximale d'accueil de quinze personnes. L'accueil est assuré par l'habitant. Les prestations fournies incluent au minimum le petit déjeuner et la fourniture du linge de maison. Par ailleurs, chaque chambre d'hôte donne accès à une salle d'eau et à un WC (C. tour., art. D. 324-13 et D. 324-14).

<sup>21</sup> Dans l'hypothèse où les locaux sont utilisés à la fois en résidence secondaire et en meublé touristique, la question se pose de savoir si ces locaux pourraient également être assimilés à la destination « autres hébergements touristiques » si la location en meublé touristique devait être regardée comme l'utilisation principale du bien, ce qui soulèverait également la question de savoir à partir de quelle durée de location le bien serait susceptible d'entrer dans la destination « autres hébergements touristiques ». La difficulté en pareil cas vient de ce que la durée de location peut être très variable selon le choix ou les besoins du propriétaire, et que le contrôle de la destination est en conséquence assez illusoire.

<sup>22</sup> Une proposition de certains auteurs consisterait en la création d'une sous-destination spécifique aux locations touristiques sans prestation hôtelière au sein de la destination « logement et hébergement », qui permettrait au PLU d'instituer des règles spécifiques (Gridauh « La réglementation des meublés touristiques et le document local d'urbanisme », étude rédigée par I. Hasquenoph, R. Noguellou, J.-C. Rotoullié, 2021).

destination (C. urb., art. L. 151-11 2°) peut contribuer à encadrer les résidences secondaires, dans le sens de leur restriction ou au contraire de leur ouverture, selon que les auteurs du PLU désignent ou non des bâtiments à destination autre que d'habitation (par exemple pour un bâtiment à destination d'exploitation agricole et forestière) comme susceptibles d'être transformés pour une destination d'habitation incluant aussi bien les résidences principales que les résidences secondaires).

De manière plus générale, le PLU peut interdire des changements soit de la destination « habitation » vers d'autres destinations soit des destinations autres qu'« habitation » vers cette dernière<sup>23</sup>, dès lors que de telles interdictions sont justifiées par un motif d'urbanisme et qu'elles concernent des zones ciblées pour ne pas encourir le reproche d'être excessives au regard du but poursuivi<sup>24</sup>.

En revanche, les résidences secondaires ne constituant à elles seules ni une destination ni une sous-destination, le PLU ne peut les viser particulièrement dans le cadre d'une interdiction de changement de destination.

**b) De la possibilité de réglementer les résidences secondaires en tant qu'« usage » ou « affectation » des sols ou « type d'activité »**

Il paraît difficilement concevable d'assimiler les résidences secondaires à un « type d'activité » que le PLU pourrait interdire ou soumettre à certaines conditions en application des articles R. 151-30 et R. 151-33. La notion d'« activité » renvoie en effet à une notion d'activité au sens économique (activité agricole, activité de terrain de camping...)<sup>25</sup>, alors que la résidence secondaire renvoie à une utilisation privative de logement, généralement d'agrément, dépourvue de dimension économique.

La réponse à la question de savoir si les résidences secondaires pourraient être regardées comme un « usage » ou une « affectation » des sols que le PLU pourrait uniquement interdire mais pas subordonner à des conditions particulières (à défaut pour l'article R. 151-33 de le prévoir) est a priori moins évidente.

Les dispositions de l'article R. 151-30 doivent être rapprochées de celles de l'article L. 152-1 du code de l'urbanisme aux termes desquelles, « *l'exécution par toute personne publique ou*

---

<sup>23</sup>CAA Paris, 2 avril 2009, *Ville de Paris*, req. n° 07PA03868, admettant la légalité d'une interdiction limitée à certaines voies du changement de destination des surfaces de commerce et d'artisanat en rez-de-chaussée vers une autre destination.

<sup>24</sup> Ainsi la cour administrative d'appel de Paris a jugé illégale une règle du PLU subordonnant le changement de destination à la double condition qu'ils ne soient pas éclairés uniquement par des baies situées en limite de voies et que les logements présentent des conditions d'hygiène, de sécurité et d'éclairage satisfaisantes et répondent aux normes du logement décent définies par décret, en considérant que la première condition « relative à l'existence d'au moins une baie d'éclairage non située en limite de voie, crée une discrimination excessive entre les locaux, sans rapport avec l'objet de la mesure ; que, contrairement à ce que soutient la ville, la seconde de ces conditions, relative au respect des normes du logement décent, actuellement définies par le décret du 30 janvier 2002 susvisé, excède largement les préoccupations d'hygiène et de sécurité qu'elle avait compétence pour prendre en compte dans le règlement d'un PLU, et fixe ainsi des prescriptions d'aménagement intérieur desdits locaux sans rapport avec des considérations d'urbanisme » (CAA Paris, 2 avril 2009, *Ville de Paris*, req. n° 07PA03868).

<sup>25</sup> V. également en ce sens : Gridauh « La réglementation des meublés touristiques et le document local d'urbanisme », étude rédigée par I. Hasquenoph, R. Noguellou, J.-C. Rotoullié, 2021.

*privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques. Ces travaux ou opérations sont, en outre, compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation*». Cette énumération des occupations et utilisations des sols qui ont ainsi vocation à être réglementées par le PLU est tout aussi imprécise que les notions d' « usage » et « affectation » que cette énumération englobe nécessairement. Il n'en demeure pas moins qu'elle détermine, au même titre que l'article L. 151-9, les contours de l'habilitation législative que les auteurs du PLU doivent respecter.

Cette habilitation législative porte aussi bien sur des occupations et utilisations du sol soumises à l'accomplissement de formalités préalables au titre du code de l'urbanisme que des utilisations non soumises à autorisation ou déclaration tels que les dépôts de matériaux ou de déchets<sup>26</sup>.

Cela étant, parmi ces différentes occupations et utilisations du sol, l'article R. 151-30 permet d'établir une distinction entre celles se traduisant par la réalisation de « constructions » et celles qui n'emportent pas d'édification de « constructions »<sup>27</sup>. En effet, lorsque sont en cause des « constructions », les textes établissent l'utilisation qui en est faite au moyen des destinations et sous-destinations<sup>28</sup>. Lorsque les occupations ou utilisations des sols ne consistent pas en la réalisation de constructions, ce sont les notions d' « usage » ou d'affectation des sols » qui permettent de distinguer en application de l'article R. 151-30 les occupations ou utilisations des sols faisant ou non l'objet d'une interdiction (par exemple l'aménagement d'une aire de jeux ou les dépôts de véhicules).

En d'autres termes, les « usages » ou « affectations des sols » susceptibles d'être interdits par le PLU en application de l'article R. 131-30 ne visent que les occupations et utilisations des sols ne comprenant pas la réalisation de constructions.

Or, les résidences secondaires correspondent généralement à des constructions et ne nous semblent en conséquence pas concernées par le 1° de l'article R. 151-30<sup>29</sup>.

## **2. La possibilité de favoriser les résidences principales au moyen des règles en faveur du logement social**

Ainsi qu'il a été souligné dans le guide de la modernisation du contenu du PLU<sup>30</sup> : « *Les seules différenciations réglementaires que peut faire un PLU entre des typologies de logements relèvent des dispositions législatives spécifiques notamment en matière de logements locatifs sociaux en application des articles L151-15 (programme de logements comportant une part*

<sup>26</sup> V. « L'écriture du règlement. Destinations des constructions, usages des sols et nature d'activités. Fiche 2 : Interdictions et restrictions », fiche rédigée par F. J.-F. Inserguet, 20/11/2018, in *Écriture des PLU*, www.gridauh.fr

<sup>27</sup> « Construction » que le lexique national d'urbanisme définit à titre indicatif comme un « *ouvrage fixe et pérenne, comportant ou non des fondations et générant un espace utilisable par l'Homme en sous-sol ou en surface* ».

<sup>28</sup> Les notions de destination et sous-destination sont exclusivement attachées aux constructions en application des articles L. 151-9, R. 151-27, R. 151-28, R. 151-30 et R. 151-33.

<sup>29</sup> A l'exception des résidences secondaires établies dans des caravanes (C. urb., art. R. 111-47) ou des résidences mobiles de loisirs (C. urb., art. R. 111-41) dont le régime et en particulier les lieux possibles d'implantation sont déterminés par le code de l'urbanisme.

<sup>30</sup> Ministère du Logement et de l'habitat durable, *Guide de la modernisation du contenu du PLU*, préc.

*de LLS sans droit de délaissement) ou du 4° de l'article L151-41 (programme de logements comportant une part de LLS avec droit de délaissement). »<sup>31</sup>*

L'article L. 151-15 du code de l'urbanisme prévoit en effet que : « *Le règlement peut délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale. »*

Ces dispositions permettent aux auteurs du PLU d'inciter à la réalisation de logements sociaux<sup>32</sup> qui, de par leur statut, constituent nécessairement des résidences principales, et en conséquence de réduire sur certains secteurs la part éventuelle de logements libres dont les résidences secondaires. Inversement, elles peuvent au moins en théorie être utilisées pour introduire d'autres types de logements que des logements sociaux -et donc également des résidences secondaires- dans les zones où l'habitat social est prédominant<sup>33</sup>.

Dans le même sens, conformément au 4° de l'article L. 151-41, « *Le règlement peut délimiter des terrains sur lesquels sont institués : (...) 4° Dans les zones urbaines et à urbaniser, des emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit (...)* ».

Les bonus de constructibilité en faveur des logements sociaux ou intermédiaires (C. urb., art. L. 151-28, 2° et 4°) constituent également des leviers d'action permettant de favoriser des logements à usage de résidences principales dans certains secteurs.

Cela étant, ces dispositions ayant pour objet de favoriser la mixité sociale et fonctionnelle doivent être justifiées, dans le rapport de présentation en particulier, par la nécessité de rééquilibrer sur certaines parties du territoire la part de logements sociaux (ou intermédiaires) avec la part de logements libres<sup>34</sup>, voire de rééquilibrer dans le même temps l'habitat avec d'autres fonctions urbaines. Elles ne doivent pas être présentées comme visant à circonscrire les résidences secondaires, même si elles ont cet effet.

La finalité de ces dispositions conduit selon nous également à écarter une interprétation allant dans le sens de la possibilité de les utiliser pour réglementer directement les résidences secondaires.

Cette remarque vaut plus particulièrement en ce qui concerne l'article L. 151-15 qui permet dans certains secteurs d'imposer aux programmes de logements de réserver un pourcentage du programme à des « catégories de logements » que le PLU définit. La question pourrait en effet se poser de savoir si cette notion de « catégories de logements » pourrait être entendue

<sup>31</sup> Sur ces servitudes dites « de mixité sociale », V. notamment « L'écriture du règlement. Destinations des constructions, usages des sols et nature d'activités. Fiche 3 : Mixité fonctionnelle et sociale », fiche rédigée par F. J.-F. Inserguet, 20/11/2018, in *Écriture des PLU*, [www.gridauh.fr](http://www.gridauh.fr).

<sup>32</sup> Notamment les logements locatifs sociaux mentionnés à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, que les locataires doivent occuper au moins huit mois par an conformément à l'article L. 442-3-5 du même code.

<sup>33</sup> Sur les différents leviers du PLU en faveur du logement social, V. « PLU et logement », fiches rédigées par F. Zitouni, 21/12/2019, in *Écriture des PLU*, [www.gridauh.fr](http://www.gridauh.fr).

<sup>34</sup> Cette exigence d'équilibre, induite par la notion de mixité sociale, explique que les dispositions de l'article L. 151-15 ne permettent pas d'imposer dans certains secteurs la réalisation de 100% de logements sociaux (CAA Marseille, 16 déc. 2016, n° 16MA01501). Cela étant, le PLU peut imposer un tel pourcentage sur une partie d'un secteur d'habitat mixte, l'objectif de mixité sociale dans l'habitat ne s'appréciant pas à la seule échelle des parcelles concernées (CAA Lyon, 23 avril 2019, n° 18LY01916).

comme permettant de distinguer d'autres catégories de logements que celles se rapportant au mode de financement du logement (logement social, logement intermédiaire, logement libre...) et plus particulièrement de considérer que les logements à usage de résidence principale et ceux à usage de résidence secondaire constituent deux catégories pouvant recevoir un traitement différencié en application de cet article. En d'autres termes, les auteurs du PLU pourraient-ils délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de construction d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme devrait être affecté soit à des résidences principales (sans restriction tenant au financement de ces logements) soit à des résidences secondaires ? La réponse doit à notre sens être négative dans la mesure où une telle distinction ne contribuerait pas à la mixité sociale alors que l'objectif de mixité sociale dicte la catégorisation des logements à laquelle le PLU peut opérer pour la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 151-15.