

Règlement municipal de la Ville d'Embrun fixant les conditions de délivrance des autorisations temporaires de changement d'usage des locaux d'habitation en meublés touristiques de courte durée

I. Exposé des motifs

Les locations de courte durée de chambres ou de logements entiers à des touristes de passage se sont multipliées avec l'avènement des sites de mise en relation et de location de ces locaux sur internet (exemple Airbnb, Abritel, Booking, ...) et le développement de l'économie collaborative.

Ce développement a des effets multiples :

- forte augmentation des biens mis en location sur ces plateformes,
- concurrence à l'hébergement touristique conventionnel,
- risque de transformation de résidences principales en meublés de tourisme,
- pénurie de logement « locatif » pour les habitants,
- pression foncière accrue.

1- Contexte législatif et réglementaire

La loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) a introduit la possibilité, pour les collectivités territoriales, de mettre en place un système d'autorisation permettant de réguler les locations de meublés touristiques et ainsi de lutter notamment contre la pénurie de logements dont sont susceptibles de faire face leurs habitants.

Prévue aux articles L.631-7 à L.631-9 du Code de la Construction et de l'Habitation, la procédure préalable d'autorisation de changement d'usage des locaux d'habitation peut être rendue applicable :

- dans les communes de moins de 200 000 habitants ou qui n'appartiennent pas à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants par décision préalable de l'autorité préfectorale sur proposition du Maire ;
- dans les Communes situées dans le périmètre de l'article 232 du Code général des impôts directement par délibération du Conseil municipal lorsque la Commune n'appartient pas à un EPCI qui dispose de la compétence PLU.

La Commune d'Embrun a été intégrée dans la liste des communes fixée par le décret mentionné au I de l'article 232 du code général des impôts, le décret n°2023-822 du 25 août 2023, en qualité de commune située en zone tendue et touristique.

La Communauté de communes de Serre-Ponçon n'étant pas compétente en matière de PLU, le conseil municipal d'Embrun est donc habilité à délibérer pour instaurer la procédure d'autorisation préalable de changement d'usage sur le territoire de la commune et de fixer les conditions de délivrance de ces autorisations.

Par ailleurs, la Loi pour une république Numérique du 7 octobre 2016 a introduit l'obligation pour tout loueur occasionnel, quel que soit la nature du logement loué, dans les communes soumises au changement d'usage, de s'enregistrer auprès de sa mairie qui en

retour lui attribue un numéro d'enregistrement indispensable pour commercialiser son bien sur les plateformes numériques.

2- Sur l'opportunité de mettre en œuvre ce dispositif sur la Commune d'Embrun

La Ville d'Embrun, labellisée "**Ville et Pays d'Art et d'Histoire**" bénéficie d'une activité touristique importante.

Cette attractivité est intimement liée, en été, à son développement autour du lac de Serre-Ponçon et à l'implantation sur ses rives de son plan d'eau, qui bénéficie grâce à sa localisation (arrivée de la Durance et présence d'une digue) d'un niveau d'eau constant.

En hiver, la Ville d'Embrun profite notamment de sa proximité géographique avec les stations de ski des Orres, de Crévoux et de Réallon, qui impacte notablement sur sa fréquentation touristique et bénéficie à ses équipements touristiques.

Enfin, son cadre naturel préservé, sa proximité du Parc National des Écrins et la diversité des activités qu'elle propose en font une destination phare des Alpes du Sud.

La Ville d'Embrun constate une expansion significative de l'activité de locations saisonnières de logements pour des séjours répétés de courte durée, transformant la destination de ces locaux à usage d'habitation au détriment de l'offre de logements sur le marché locatif. Ce phénomène s'observe non seulement en centre-ville mais également dans certains quartiers périphériques.

La Commune recense officiellement 179 meublés de tourisme (déclarations CERFA réceptionnées en mairie au 31 décembre 2023), contre 128 meublés de tourisme déclarés en 2018.

Le nombre de meublés de tourisme est en augmentation constante, environ 40% sur la période.

De surcroît, dans les faits, nous savons que ce chiffre est en deçà de la réalité puisque malgré l'obligation, de nombreux meublés ne sont pas déclarés en mairie. En effet, au 3^{ème} trimestre 2022, le site AirDNA recensait 351 locations actives que le territoire communal.

Ce phénomène d'expansion significative de l'activité de locations saisonnières de logements pour des séjours répétés de courte durée s'avère fortement pénalisante pour la Ville d'Embrun à plusieurs titres :

- Assèchement de l'offre de logements à usage d'habitation (augmentation du nombre de demande de logement sociaux, actuellement la Ville recense 382 demandes en attente pour les 608 logements sociaux, constat d'un très faible nombre de logements disponibles en location longue durée) ;
- Génération d'une spéculation sur le prix du foncier pour les logements encore disponibles (le prix médian du m² pour un bien s'établissait à 2 412 €/m² en 2018, il est aujourd'hui de 3 313 €/m² ce qui représente une augmentation de 40 % en 5 ans) ;

- Augmentation du prix au m2 des biens mis en location (une étude « immobilier.lefigaro » de mars 2024 fait état d'une augmentation de +17% sur les 5 dernières).

Il en ressort *in fine* une dégradation des conditions d'accès au logement et une exacerbation des tensions sur le marché locatif, préjudiciable pour les habitants, notamment les familles et les primo-accédants.

Dans ce contexte, il a été jugé nécessaire, sur le territoire d'Embrun, de réguler l'activité des meublés de tourisme afin de maîtriser l'équilibre entre le logement pour les habitants et l'hébergement touristique et de fixer, conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur, des règles identiques pour l'ensemble des hébergeurs touristiques.

En application des dispositions de l'article L.631-9 du Code de la Construction et de l'habitation, les dispositions de l'article L. 631-7 du même code peuvent être rendues applicables, pour les communes appartenant à une zone tendue dont la liste est fixée par le décret mentionné au I de l'article 232 du code général des impôts, par une délibération de la commune compétente en matière de Plan Local d'Urbanisme (PLU).

Les articles L.631-7-1 et L.631-7-1 A du Code de la construction et de l'habitation imposent également qu'une délibération soit prise pour fixer les conditions dans lesquelles seront délivrées les autorisations.

Pour les communes compétentes en matière de PLU, le conseil municipal est également compétent pour fixer ces conditions.

La procédure de changement d'usage a été instituée pour la Commune d'Embrun par délibération du conseil municipal en date du 12 Novembre 2024.

Le présent règlement comporte la réglementation désormais applicable au changement d'usage.

II. Principes généraux

Article 1 - Objet

Conformément aux dispositions de la section 2 du chapitre 1^{er} du titre III du livre VI du Code de la construction et de l'habitation, le changement d'usage de locaux destinés à l'habitation est soumis à autorisation préalable selon les modalités définies par le présent règlement.

Le présent règlement détermine les conditions dans lesquelles seront délivrées, sur le territoire communal, les autorisations préalables de changement d'usage dites « temporaires », délivrées à titre temporaire et personnel (article L. 631-7-1 A du Code de la construction et de l'habitation).

En application de l'article L.631-7 du Code de la construction et de l'habitation, l'autorisation préalable de changement d'usage de locaux destinés à l'habitation est délivrée par le maire d'Embrun, selon les modalités définies par le présent règlement.

Article 2 - Champ d'application

Constituent des locaux destinés à l'habitation toutes catégories de logements et leurs annexes, y compris les logements-foyers, logements de gardien, chambres de service, logements de fonction, logements inclus dans un bail commercial, locaux meublés donnés en location dans les conditions de l'article L.632-1 du CCH ou dans le cadre d'un bail mobilité conclu dans les conditions prévues au titre Ier ter de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989.

La surface ou superficie prise en compte pour l'application de l'ensemble des dispositions du présent règlement est la surface habitable au sens de l'article R.156-1 du CCH.

Les dispositions du présent règlement s'appliquent au changement d'usage de locaux à destination d'habitation en meublés de tourisme.

Le changement d'usage d'un logement en commerce, bureau ou activité artisanale n'est soumis à aucune autorisation au titre du présent règlement ; par contre, il constitue un changement de destination soumis à une autorisation d'urbanisme.

Le changement d'usage de locaux d'habitation en meublés de tourisme concerne les locaux meublés de tourisme qui, selon l'article L.324-1-1 du Code du Tourisme, sont des villas, appartements ou studios meublés, à l'usage exclusif du locataire, offerts à la location à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile et qui y effectue un séjour caractérisé par une location à la journée, à la semaine ou au mois.

La location saisonnière ou touristique se distingue du bail d'habitation selon 2 critères :

- Le locataire n'y élit pas domicile, il y réside principalement pour les vacances ou à l'occasion de déplacements professionnels ;
- La location saisonnière doit être conclue pour une durée maximale de 90 jours à la même personne.

Il est précisé que la procédure de changement d'usage ne s'applique pas à la location occasionnelle (120 jours cumulés maximum par année civile sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure) de la résidence principale, comme le prévoit l'article L.631-7-1 A du Code de la Construction et de l'Habitation. Cependant, dans ce dernier cas, et en application de l'article L.321-1-1 du Code du Tourisme les formalités liées à l'enregistrement et au règlement de la taxe de séjour demeurent obligatoires.

Ainsi, l'autorisation préalable de changement d'usage est obligatoire :

- Dès la première nuitée pour les résidences secondaires ;
- À partir du 121^{ème} jour de location par année civile pour tout ou partie des résidences principales¹, habitation principale ou dépendances (sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure).

¹ La résidence principale est entendue comme logement occupé au moins huit mois par an par son propriétaire ou son locataire, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure.

Il est nécessaire de solliciter une autorisation pour chaque logement objet d'un changement d'usage. En cas de division d'un logement, une autorisation est à solliciter pour chaque nouveau logement issu de cette division qui serait destiné à la location meublée touristique.

Le présent règlement est applicable à l'ensemble du territoire de la Commune d'Embrun.

Article 3 - Régime juridique applicable

L'article L.631-7 du Code de la Construction et de l'Habitation (CCH) définit le meublé touristique comme « *la mise en location d'un local meublé de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile* ».

En application de l'article L. 631-7-1 A du code de la construction et de l'habitation, le présent règlement définit un régime d'autorisation temporaire de changement d'usage au bénéfice des propriétaires personnes physiques proposant des locations de courte durée à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile.

Le régime adopté dans le présent règlement se fonde donc sur l'article L.631-7-1 A du CCH pour les autorisations temporaires dites personnelles, applicables aux demandes de changement d'usage formulées par des propriétaires personnes physiques.

Article 4 – Principes et conditions de délivrance de l'autorisation de changement d'usage

- Conformément aux dispositions des articles L.631-7-1 et L.631-7-1 A du CCH, l'autorisation de changement d'usage est accordée en tenant compte des objectifs de mixité sociale, d'équilibre entre l'habitat et l'emploi et de la nécessité de ne pas aggraver l'insuffisance de logements ou le niveau élevé du prix des loyers ;
- Les autorisations de changement d'usage sont accordées sous réserve du droit des tiers, et notamment des stipulations du bail ou du règlement de copropriété. Les activités autorisées par le changement d'usage d'un local d'habitation ne doivent engendrer ni nuisance, ni danger pour le voisinage et ne conduire à aucun désordre pour le bâti.
- Lorsque le logement loué est situé dans une copropriété, le pétitionnaire doit fournir une attestation sur l'honneur, établissant que le changement d'usage n'est pas interdit par le règlement en vigueur ou tout document en faisant office (règlement de copropriété, procès-verbal d'assemblée générale, etc.).
- L'autorisation de changement d'usage ne pourra être accordée pour les logements faisant l'objet d'un conventionnement en application de l'article L.351-2 (aide personnalisée au logement accordée au titre de la résidence principale) et R.321-23 du Code de la Construction et de l'Habitation (convention avec l'Agence Nationale de l'Habitat applicable au secteur locatif intermédiaire ne bénéficiant pas de subvention pour travaux) ;
- Le logement doit être décent et répondre aux exigences du décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent.

- L'autorisation est accordée par arrêté du Maire sous réserve de l'instruction du dossier complet remis par le pétitionnaire ;

III. Critères de délivrance des autorisations préalables de changement d'usage de locaux d'habitation en meublés de tourisme

Article 5 – Régime de délivrance des autorisations temporaires de changement d'usage permettant à une personne physique de louer pour de courtes durées des locaux destinés à l'habitation à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile

Le règlement s'applique aux propriétaires personnes physiques souhaitant pratiquer la location meublée touristique.

La demande de changement d'usage doit être formulée par le propriétaire du logement personne physique (cf. article L.631-7-1-A du CCH).

Dans le cadre de ce dispositif, on entend par propriétaire, la personne physique figurant sur l'acte de propriété.

Selon le CCH, l'autorisation est délivrée à un « même propriétaire ». Le propriétaire déclarant peut-être :

- En pleine propriété ;
- Usufruitier ;
- Une indivision (considérée comme un même propriétaire même si elle concerne plusieurs propriétaires, nécessite l'accord de tous les propriétaires indivis).

Les autorisations temporaires sont accordées pour une durée de 2 ans.

Le nombre d'autorisations pouvant être accordé à un même propriétaire personne physique n'est pas limité.

Toute reconduction devra faire l'objet d'une nouvelle demande.

Ces autorisations sont temporaires et nominatives, attachées à la personne, elles sont donc incessibles.

Il ne sera pas possible de transférer ces autorisations sur d'autres biens détenus par un même propriétaire.

Ces autorisations cesseront à l'arrivée du terme ou de manière anticipée, sur demande écrite du propriétaire.

IV. Formalités administratives

Article 6 – Modalités d'instruction de la demande

6.1 Dossier de demande d'autorisation

La demande d'autorisation de changement d'usage des locaux d'habitation en meublés touristiques doit être formulée auprès de la Ville d'Embrun.

Elle peut être réalisée en format papier ou dématérialisée.

En effet, la Ville d'Embrun a mis en place un système de demande en ligne.

Le propriétaire du bien faisant l'objet de la demande d'autorisation au moment du dépôt de sa demande devra attester du respect des droits des tiers. À ce titre, il devra joindre à son dossier :

- Une déclaration sur l'honneur attestant de sa qualité de propriétaire ;
- Une déclaration sur l'honneur attestant du respect du droit des tiers quant à la non-interdiction par le règlement de copropriété de la pratique de l'activité de loueur de meublés de tourisme pour de courtes durées, à une clientèle n'y élisant pas domicile.

6.2 Instruction de la demande

Dans le mois suivant la réception de la demande et des pièces devant y être jointes, un accusé de réception est adressé au pétitionnaire. Cet accusé de réception mentionne, le cas échéant, les pièces manquantes qui doivent être transmises au service instructeur dans le mois qui suit la réception de ce courrier. À défaut, le pétitionnaire est réputé avoir renoncé à sa demande.

À compter de la réception d'un dossier réputé complet, le délai d'instruction pour délivrer l'autorisation ou notifier le refus est de deux mois.

En l'absence de réponse passé ce délai, l'autorisation est réputée favorable.

Article 7 – Permis de construire et changement d'usage

En application de l'article L. 631-8 du Code de la Construction et de l'Habitation, lorsque le changement d'usage fait l'objet de travaux entrant dans le champ d'application du permis de construire, la demande de permis de construire (PC) ou la déclaration préalable (DP) vaut demande de changement d'usage. Le demandeur devra, néanmoins, compléter le formulaire de demande d'autorisation de changement d'usage parallèlement à une demande de PC ou d'une DP.

V. Sanctions

Article 8 – Sanctions encourues en cas de transformation d'un logement, en meublé de tourisme, sans autorisation préalable de changement d'usage.

Le fait pour toute personne, d'enfreindre les articles L. 631-7 et suivants du CCH, ou de contrevenir au présent règlement est passible des condamnations prévues aux articles L. 651-2 et L. 651-3 du CCH reproduits ci-dessous :

- **Article L. 651-2 du Code de la Construction et de l'Habitation :**

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

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

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

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

- **Article L. 651-3 du Code de la Construction et de l'Habitation :**

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

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

- **Article 441-7 du code pénal**

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

1° D'établir une attestation ou un certificat faisant état de faits matériellement inexacts ;

2° De falsifier une attestation ou un certificat originellement sincère ;

3° De faire usage d'une attestation ou d'un certificat inexact ou falsifié... »

- **Article L324-1-1-III et IV du Code du Tourisme**

En cas de location sans autorisation de la totalité de sa résidence principale plus de 120 jours par an, la personne en infraction est passible d'une amende civile dont le montant ne peut excéder **10 000 euros**.

VI. Modalités d'exécution du présent règlement

Article 9 – Entrée en vigueur du présent règlement

Le présent règlement est exécutoire à compter du 17 mars 2025. À compter de cette date, toute location meublée de courte durée qui n'est ni exemptée d'autorisation, ni autorisée, sera interdite en vertu du présent règlement.

Le Maire d'Embrun est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au registre des délibérations de la Commune d'Embrun et accessible sur le site internet de la commune.

Article 10 - Lexique

- Le terme « meublés de tourisme » s'entend 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 (article L. 324-1-1 du code du tourisme).
- Le terme de surface s'entend comme la surface habitable d'un logement telle que déterminée conformément à l'article R. 156-1 du Code de la construction et de l'habitation.
- Le terme de résidence principale s'entend, conformément à l'article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, du logement occupé au moins huit mois par an, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure, soit par le preneur ou son conjoint, soit par une personne à charge au sens du Code de la construction et de l'habitation.
- Le terme « Copropriété » s'entend comme tout immeuble bâti ou groupe d'immeubles bâtis à usage total ou partiel d'habitation dont la propriété est répartie par lots entre plusieurs personnes (loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de statut de la copropriété des immeubles bâtis).