



Rubrique de jurisprudence du Tribunal administratif de Poitiers

TA Poitiers, 26 septembre 2025, n°22003180 ; 2301292

Arthur Blanchard, Doctorant en droit public à l'Université de Poitiers

La montée en puissance des plateformes numériques de location touristique de courte durée a ouvert un chapitre inédit du droit de l'urbanisme. Ce phénomène a contraint le législateur à arbitrer entre la liberté économique des propriétaires et la préservation d'un parc locatif accessible aux résidents permanents.

Le jugement rendu par le Tribunal administratif de Poitiers le 26 septembre 2025 offre une illustration de cet office. Il y confronte les mesures adoptées par la communauté d'agglomération de La Rochelle aux exigences conjuguées du droit français, du droit de l'Union européenne et de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH).

Face à une situation de tension immobilière, la communauté d'agglomération de La Rochelle a entendu encadrer la conversion de logements en meublés touristiques. Par une première délibération adoptée le 17 octobre 2019, elle a institué un régime d'autorisation de changement d'usage sur dix communes classées en zone tendue, sur le fondement de l'article L.631-7 du Code de construction de l'habitation (CCH). En complément, la commune de La Rochelle a pris une délibération du 5 juillet 2021, qui soumet la location de meublés de tourisme à un enregistrement préalable. Par une seconde délibération du 20 octobre 2022, le conseil communautaire a modifié ce régime pour la seule commune de La Rochelle, avec entrée en vigueur au 1^{er} juin 2023, en introduisant trois mesures cumulatives. D'abord, elle limite à une par personne physique ou morale le nombre d'autorisations de changement d'usage permanent. Ensuite, elle intègre une obligation de compensation dans le centre-ville élargi aux quartiers du Gabut et des Minimes. Enfin, elle insère une interdiction absolue de tout changement d'usage permanent pour les logements dont la surface habitable est inférieure à 35 mètres carrés. Par ailleurs, le régime d'autorisation temporaire d'une durée d'un an était réservé aux seules personnes physiques.

Le 20 décembre 2022, l'Union nationale de la propriété immobilière de Charente-Maritime et la Chambre syndicale des propriétaires et copropriétaires de La Rochelle et de l'Aunis ont déposé devant le Tribunal administratif de Poitiers une requête en annulation de la délibération du conseil communautaire du 20 octobre 2022. Par ordonnance du 24 janvier 2023, le juge des référés a prononcé la suspension de l'exécution de cette délibération. Il relève à ce titre trois griefs : l'absence de critères d'octroi des autorisations permanentes hors centre-ville, la méconnaissance possible de la directive *Services* par l'interdiction applicable aux logements de moins de 35 mètres carrés, et le caractère impraticable du mécanisme de compensation pour les propriétaires, personnes physiques. Par la suite, la communauté d'agglomération a adopté, le 9 mars 2023, une nouvelle délibération qui révisé le règlement pour en corriger les insuffisances identifiées par le juge des référés. Le 11 mai 2023, la Chambre syndicale a déposé une requête en annulation de cette nouvelle délibération.

Dans quelle mesure la réglementation des changements d'usage de locaux d'habitation à des fins de location meublée touristique, adoptée par un établissement public de coopération intercommunale, doit-elle satisfaire aux exigences tenant aussi bien à la libre prestation de services qu'à l'égalité de traitement entre les différentes catégories de personnes ?

Le Tribunal administratif de Poitiers apporte à cette question une réponse nuancée et différenciée selon les deux délibérations en litige. Pour la délibération du 20 octobre 2022, il en prononce l'annulation totale¹. Il juge que le règlement satisfait bien à l'exigence de justification par une raison impérieuse d'intérêt général tenant à la pénurie de logements locatifs. En revanche, l'interdiction absolue de tout changement d'usage pour les logements de moins de 35 mètres carrés, cumulée aux autres restrictions, excède ce qui est nécessaire et proportionné à l'objectif poursuivi. Quant à la délibération du 9 mars 2023, le tribunal en prononce l'annulation partielle. Il valide les critères de délivrance des autorisations permanentes hors centre-ville comme conformes à la directive *Services*, et juge le mécanisme de compensation proportionné et praticable. En revanche, il annule les dispositions réservant le régime d'autorisation temporaire aux seules personnes physiques. Il y voit une discrimination injustifiée entre personnes physiques et personnes morales, contraire à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme combiné à l'article 1^{er} du Protocole 1.

Ce jugement invite à une lecture en deux temps. Le tribunal commence par soumettre les deux versions successives du règlement à un contrôle de légalité au prisme de la directive *Services*, dont l'issue diverge. Si la justification par une raison impérieuse d'intérêt général est commune aux deux délibérations, le test de proportionnalité dissocie leur sort, ce qui conduit à annuler la première et à valider partiellement la seconde (I). Le règlement révisé survit pour l'essentiel à ce premier contrôle. C'est précisément ce qui conduit le tribunal à exercer un second contrôle sur le terrain de la Convention européenne des droits de l'Homme. Ce dernier permet de

¹ La suspension prononcée par le juge des référés dans son ordonnance du 24 janvier 2023 est une mesure provisoire et conservatoire. Elle prive l'acte de ses effets le temps que le juge statue sur le fond. La délibération du 20 octobre 2022 continuait d'exister juridiquement, ce qui imposait au juge administratif de se prononcer sur sa légalité. C'est dans ce cadre que la requête en annulation n°2203180, déposée en décembre 2022, devait être jugée au fond, nonobstant la suspension déjà acquise.

sanctionner la discrimination qu'instaure le régime d'autorisation temporaire entre personnes physiques et personnes morales (II).

I- Le contrôle de légalité substantielle du règlement d'encadrement des meublés touristiques au prisme de la directive services

Le Tribunal administratif de Poitiers soumet les deux délibérations litigieuses à un contrôle de légalité structuré autour du double test issu de la jurisprudence *Cali Apartments* de la Cour de justice de 2020. Ce test impose une double vérification. Le règlement repose-t-il sur une démonstration suffisante de la pénurie de logements sur le territoire concerné ? Les restrictions instaurées sont-elles proportionnées à cet objectif ? La première condition est commune aux deux délibérations et sa satisfaction ne fait guère de doute (A). La seconde, en revanche, reçoit une appréciation divergente selon les versions du règlement et détermine leur sort respectif (B).

A- Une raison impérieuse d'intérêt général conditionnée à la preuve d'une pénurie localement établie

La directive *Services* adoptée en 2006² pose une condition de fond à tout régime d'autorisation préalable. Toute restriction à la libre prestation de services doit être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne. Son article 9 dispose à cet égard que l'accès à une activité de service ne peut être subordonné à une autorisation préalable que si « *la nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général* ».

Ces raisons sont celles reconnues par la jurisprudence et incluent, parmi d'autres, les objectifs de politique sociale. La lutte contre la pénurie de logements destinés à la location constitue l'un de ces objectifs³, comme l'a jugé la Cour de justice dans l'arrêt *Cali Apartments SCI et HX* en 2020⁴. Celle-ci a précisé que cet objectif peut légitimement fonder un régime d'autorisation préalable dans les communes où la tension sur les loyers est particulièrement marquée. Le Conseil constitutionnel avait déjà reconnu que la lutte contre la pénurie de logements constitue un objectif d'intérêt général susceptible de justifier des restrictions des droits des propriétaires⁵. Pour sa part, le Conseil d'État a rappelé que le contrôle de la justification d'un régime d'autorisation doit s'exercer au regard de l'ensemble des raisons impérieuses d'intérêt général reconnues par la jurisprudence de la Cour de justice⁶.

La lutte contre la pénurie de logements ne suffit pas à elle seule pour justifier la mesure : encore faut-il que cette pénurie soit établie par des données précises et concordantes, sur le

² Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006, JOUE du 27 décembre 2006, p.36 et suiv.

³ C. Maréchal-Pollaud-Dulian, « Location « Airbnb » : les règles du code de la construction et de l'habitation à l'épreuve de la directive « services » », D. 2019 p.415.

⁴ CJUE, 22 septembre 2020, *Cali Apartments c/ Procureur général près la Cour d'appel de Paris et ville de Paris*, aff. C-724-18 et C-727/18 ; AJDA 2020 p.1759.

⁵ CC, 20 mars 2014, *Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové [ALUR]*, n°2014-691 DC, JORF n°0072 du 26 mars 2014 ; AJDA 2014 p.655.

⁶ CE, 10 juillet 2023, *Société Univetis*, n°455961.

territoire concerné⁷. Le Tribunal administratif de Poitiers consacre le considérant 7 de son jugement à cette démonstration. Il retient plusieurs indices convergents : 2.535 autorisations temporaires accordées depuis 2020, une hausse de 177% du nombre de meublés touristiques entre 2019 et 2022, un loyer médian parmi les plus élevés du territoire national à 13,2 euros par mètre carré dans le centre-ville, et un délai moyen d’attribution d’un logement social de 19 mois. Par ailleurs, le rapport *Villes vivantes* de la communauté d’agglomération établissait un lien direct entre l’essor des plateformes de location touristique et le recul du parc locatif permanent.

Cette démonstration apparaît pleinement cohérente à la lumière de décisions antérieures. Par exemple, le Tribunal administratif de Melun avait invalidé un règlement similaire. Il a relevé que les données produites à l’appui de la mesure litigieuse étaient insuffisantes et biaisées par le contexte sanitaire de l’année 2020, faute de corrélation entre l’essor des meublés touristiques et la pénurie de logements⁸. La situation rochelaise se distingue précisément par la solidité et la précision du dossier constitué par la communauté d’agglomération, ce que le tribunal valorise en rejetant point par point les contestations des requérants sur les données chiffrées produites. Cette comparaison révèle que la justification par une raison impérieuse d’intérêt général n’est pas une condition dont la satisfaction serait acquise par principe. Au contraire, elle suppose un travail de documentation approfondi pour la collectivité et dont la défaillance expose le règlement à la censure du juge, indépendamment de la légitimité de l’objectif poursuivi.

Enfin, il convient de relever une précision apportée par le jugement au considérant 12 qui concerne la délibération du 9 mars 2023. La réglementation y est jugée adaptée à l’objectif de lutte contre la pénurie de logements « *quand bien même tous [les logements visés] ne seraient pas effectivement proposés à la location de longue durée par leurs propriétaires* ». Cette formulation constitue un assouplissement du lien de causalité entre la mesure et son objectif. En effet, le tribunal admet ici que le régime d’autorisation peut viser un stock de logements dont une partie seulement serait effectivement réorientée vers la location de longue durée, sans que cela prive la mesure de justification. Cohérente avec la logique de prévention du dispositif, cette position témoigne d’un certain réalisme du juge administratif face à l’impossibilité de démontrer *ex ante* le comportement futur de propriétaires dont les choix de gestion demeurent libres.

B- Un contrôle de proportionnalité au résultat différencié selon les versions successives du règlement

Si la justification par une raison impérieuse d’intérêt général est validée de manière identique pour les deux délibérations en litige, c’est sur le terrain de la proportionnalité que le tribunal opère une distinction déterminante entre elles. Ce contrôle constitue le second volet du test de la jurisprudence *Cali Apartments*. Il exige que la restriction à la libre prestation de services ne puisse pas être remplacée par une mesure moins contraignante, un contrôle *a posteriori* étant par nature trop tardif pour produire une véritable efficacité. Inscrite à l’article 9 de la directive *Services*, cette exigence dépasse le simple contrôle de l’erreur manifeste d’appréciation qui caractérise le contrôle des actes qui émanent de l’Administration. Il s’agit bien d’un véritable

⁷ CAA Bordeaux, 30 janvier 2024, *Association des bôtes de Bordeaux Nouvelle-Aquitaine*, n°21BX04629 ; AJDA 2024 p.885.

⁸ TA Melun ord., 31 octobre 2022, n°2208697 ; AJDA 2023 p.159.

contrôle de nécessité. Le juge vérifie que chaque restriction est indispensable à la réalisation de l'objectif poursuivi et qu'aucune mesure alternative moins contraignante n'aurait permis d'atteindre le même résultat avec une efficacité comparable.

Appliqué à la délibération du 20 octobre 2022, ce contrôle conduit à l'annulation totale du règlement. Au considérant 8, le tribunal relève que ce règlement combinait trois séries de restrictions cumulatives : la limitation à une autorisation permanente par personne, l'obligation de compensation dans le périmètre du centre-ville et du quartier des Minimes, et l'interdiction absolue de tout changement d'usage permanent pour les logements de moins de 35 mètres carrés de surface de plancher, sur l'ensemble du territoire de la commune. Or, le tribunal précise qu'« *il ne ressort pas des pièces du dossier que la pénurie de logements destinés à la location, décrite au point précédent, serait telle qu'elle rendrait nécessaires ces restrictions cumulées* ».

C'est le caractère absolu et indifférencié de l'interdiction applicable aux petits logements, ajouté aux deux autres contraintes déjà significatives, qui emporte la conviction du tribunal. Cette interdiction s'applique sans distinction de zones, sans possibilité de dérogation et sans justification spécifique au regard des caractéristiques des logements concernés, ce qui la prive de la proportionnalité requise. Le tribunal prononce en conséquence l'annulation du règlement sans examiner les autres moyens soulevés. Ce choix mérite d'être relevé. En s'arrêtant au seul moyen de la disproportion, le tribunal laisse sans réponse une question importante : le mécanisme de compensation satisfait-il aux exigences de transparence et d'accessibilité imposées par la directive *Services* ?

La délibération du 9 mars 2023, qui supprimait cette interdiction tout en précisant les critères d'octroi des autorisations permanentes hors centre-ville, passe en revanche le test de proportionnalité. Dans son jugement, le juge valide les trois composantes du règlement révisé. S'agissant des critères de délivrance des autorisations permanentes hors centre-ville, l'article 3 de ce règlement posait deux conditions : l'absence d'autorisation préexistante sur la commune de La Rochelle, et le maintien dans le local des aménagements existants indispensables à l'habitation. Au considérant 14, le Tribunal administratif de Poitiers juge que ces critères sont objectifs, clairs et non arbitraires, conformément à la directive *Services*. Il précise que l'autorité compétente ne peut légalement opposer un refus à un demandeur qui les satisfait tous deux.

Cette validation appelle cependant une réserve importante, que la confrontation avec les conclusions du rapporteur public met en lumière⁹. En effet, il avait conclu à l'illégalité de ces mêmes critères. Il relevait d'abord que la rédaction retenue posait des conditions de refus plutôt que des critères d'octroi positifs. Il soulignait ensuite que l'emploi du terme « *pourra* » à l'article 3.2 du règlement trahissait un pouvoir discrétionnaire résiduel de l'autorité compétente, incompatible avec l'article 10 de la directive *Services*. En outre, il soulignait que la notion d'aménagements existants indispensables à l'habitation était insuffisamment définie dans le corps du règlement pour satisfaire à l'exigence de critères clairs et non ambigus. Cette divergence

⁹ Nous remercions le rapporteur public, R. Pipart, pour nous avoir communiqué ses conclusions de ce jugement.

entre le rapporteur public et le jugement du tribunal révèle deux lectures opposées de l'article 10 de la directive *Services*.

La rapporteur public adopte une lecture plus stricte. Selon lui, la directive exige des critères formulés positivement et suffisamment précis pour exclure tout pouvoir d'appréciation résiduel. Le Tribunal administratif de Poitiers oppose une lecture plus fonctionnelle, dans laquelle il suffit que les critères encadrent le pouvoir de l'autorité de telle sorte qu'elle ne puisse légalement refuser l'autorisation en dehors d'eux. Cette position est plus favorable pour l'Administration, mais elle n'est pas sans fragilité. Le tribunal reconnaît lui-même au considérant 14 que la condition relative aux aménagements indispensables à l'habitation vise « *d'évidence* » d'autres changements d'usage que la transformation de logements en meublés de tourisme. Cet aveu conforte l'imprécision relevée par le rapporteur public. Par ailleurs, cette ambiguïté dans la formulation a été relevée par la doctrine¹⁰. La transposition locale aux exigences de la directive *Services* constitue un terrain contentieux fertile. La difficulté tient à la formulation de critères à la fois suffisamment précis pour satisfaire l'article 10 et suffisamment souples pour s'adapter à la diversité des situations sur le terrain.

Quant à la limitation à une seule autorisation permanente par personne, le tribunal écarte l'argument tiré de l'article L.631-7-1 du CCH selon lequel le titre serait attaché au local et non à la personne lorsque l'autorisation est subordonnée à une compensation (considérant 15)¹¹. Le juge distingue deux règles de nature différente : l'attachement du titre au local dans le régime compensatoire, qui constitue une modalité technique d'exécution de l'autorisation, et la limitation à une autorisation par personne, qui relève de la politique de régulation de l'offre. Cette distinction est juridiquement cohérente mais elle n'allait pas nécessairement de soi. L'article précité prévoit expressément que l'autorisation subordonnée à compensation est attachée au local et non à la personne, ce qui pouvait sembler incompatible avec une limitation personnelle du nombre d'autorisations.

Sur le mécanisme de compensation dans le périmètre du centre-ville, le tribunal valide le dispositif prévu à l'article 4 du règlement (considérant 18). Il écarte l'argument des requérants fondé sur la base de données Bazimmo, qui recensait moins de vingt locaux éligibles à la compensation. Le juge relève trois éléments : le périmètre d'application est restreint aux seules zones de forte tension ; treize opérations de changement de destination ont d'ores et déjà été réalisées ; des alternatives demeurent accessibles dans ce périmètre, notamment le régime d'autorisation temporaire et l'exonération des résidences principales. Cette validation apparaît conforme à la position de la Cour de cassation en 2021, à propos du mécanisme de compensation parisien. Celle-ci avait jugé l'obligation de compensation justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général et proportionnée à l'objectif poursuivi, dès lors que les conditions d'accessibilité du dispositif étaient réunies¹². Le Tribunal administratif de Poitiers semble étendre implicitement ce raisonnement à la situation rochelaise. Il confirme ainsi que la

¹⁰ M. Raunet, « Réglementer l'hébergement touristique de courte durée », AJDA 2021 p.1401.

¹¹ CAA Lyon, 1^{er} juin 2021, *SAS HNS Invest*, n°19LY03470.

¹² Cass. civ. 3^{ème}, 18 février 2021, *SCI Cali Apartments*, n°17-26.156, D. 2021 p.732 note Bouathong ; JT 2021, n°239, p.11 obs. Delpech.

proportionnalité du mécanisme de compensation s'apprécie au regard de la réalité du marché immobilier au niveau local et non à l'aune d'un standard abstrait d'accessibilité.

Ainsi, le Tribunal administratif de Poitiers reconnaît à la communauté d'agglomération de La Rochelle une marge de manœuvre pour réguler les changements d'usage à des fins de location meublée touristique. Cette validation n'est toutefois pas sans réserve. Le règlement révisé trouve une seconde limite, distincte dans son fondement. En réservant le bénéfice des autorisations temporaires aux seules personnes physiques, le règlement introduit une distinction que le tribunal juge insuffisamment justifiée au regard de la Convention européenne des droits de l'Homme.

II- La discrimination injustifiée entre personnes physiques et morales censurée sur le fondement de la CEDH

Le règlement révisé ayant résisté au contrôle au regard de la directive *Services*, le tribunal se tourne vers un grief de nature distincte. Fondé non plus sur le droit de l'Union mais sur la Convention européenne des droits de l'Homme, ce grief porte sur le régime d'autorisation temporaire. Ce dernier réserve son bénéfice aux seules personnes physiques et exclut les personnes morales sans justification objective ni raisonnée. Le juge y identifie alors une discrimination contraire à plusieurs dispositions issues de la CEDH (A). Si cette solution s'inscrit dans une logique conventionnelle, elle s'avère néanmoins audacieuse au regard d'un paysage jurisprudentiel divisé sur la question (B).

A- L'identification d'une discrimination injustifiée au regard de dispositions combinées de la CEDH

La première partie du raisonnement s'inscrit dans le prolongement de la jurisprudence *Calí Apartments* et de la directive *Services*. La seconde s'en émancipe pour emprunter une voie distincte : celle du contrôle de conventionnalité fondé sur les stipulations combinées de l'article 14 de la CEDH et de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel relatif aux biens¹³. Ce glissement témoigne d'une double maîtrise du juge administratif, qui mobilise successivement le droit de l'Union et le droit de la convention, selon les exigences propres à chaque volet du litige.

Le principe posé par le juge administratif en l'espèce est celui qui gouverne classiquement le contrôle de conventionnalité des distinctions opérées entre personnes placées dans des situations analogues. Une telle distinction est discriminatoire au sens de l'article 14 de la CEDH si elle n'est pas assortie de justifications objectives et raisonnables. Elle doit ainsi poursuivre un objectif d'utilité publique et reposer sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la loi. Issu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, ce standard

¹³ La validation constitutionnelle de la loi ALUR (CC, 20 mars 2014, n°2014-691 DC, op. cit.) ne préjugeait pas de la conformité de ses dispositions aux engagements internationaux de la France. Le contrôle de constitutionnalité et le contrôle de conventionnalité sont deux opérations distinctes qui obéissent à des standards différents, menées par des juges différents. V. à cet égard : C. Maréchal-Pollaud-Dulian, « Location « Airbnb » : les règles du code de la construction et de l'habitation à l'épreuve de la directive « services » », op. cit.

s'applique de longue date par le juge administratif dans le contentieux des actes administratifs¹⁴. Cependant, son application au cas d'espèce soulève une difficulté particulière, qui tient à ce que la distinction litigieuse ne trouve pas sa source dans le seul règlement communautaire, mais dans la loi elle-même.

En effet, dans sa version issue de la délibération du 9 mars 2023, l'article 5 du règlement litigieux réserve le bénéfice des autorisations temporaires de changement d'usage aux seules personnes physiques. En conséquence, il exclut les personnes morales de ce régime. Le tribunal relève que cette exclusion « résulte de l'article L.631-7-1 A du code de construction et de l'habitation, dans sa rédaction applicable à la date de la délibération attaquée ». La communauté d'agglomération de La Rochelle n'avait ainsi pas exercé un choix autonome en écartant les personnes morales. Elle avait appliqué une disposition législative qui ne lui laissait *a priori* pas de marge d'appréciation sur ce point. C'est là que réside la difficulté centrale de cette partie du jugement. Par la censure de la disposition pour discrimination, le Tribunal administratif de Poitiers sanctionne indirectement la norme législative dont elle n'est que la transposition. En conséquence, le juge administratif se trouve dans la position délicate de contrôler, par le biais d'un acte administratif, la conformité d'une disposition législative à la CEDH, sans opérer formellement un contrôle de conventionnalité de la loi¹⁵. Cette démarche s'explique par le fait que le juge administratif préfère contrôler la conventionnalité d'un acte administratif plutôt que la loi elle-même, par déférence envers le législateur¹⁶.

Cependant, le tribunal tranche la question sans hésitation, et relève qu'« *il ne ressort pas des pièces du dossier, et il n'est au demeurant pas même allégué par la communauté d'agglomération, que la différence ainsi faite entre personnes physiques et personnes morales serait fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la loi* ». Cette formulation est particulièrement sévère pour la défense : non seulement la justification n'est pas démontrée, mais elle n'est pas non plus alléguée. L'absence totale d'argumentation de la communauté d'agglomération sur ce point est révélée expressément par le juge en l'espèce, ce qui confère à la censure une dimension presque inévitable. Faute de justification, aucune balance des intérêts ne peut être opérée, et la discrimination ne peut qu'être constatée.

Le tribunal ne tranche pas explicitement une question de fond qui sous-tend son raisonnement : les personnes physiques et les personnes morales se trouvaient-elles effectivement dans des situations analogues au regard de l'objet du régime d'autorisation temporaire ? Le rapporteur public avait abordé cette question avec plus de nuance. Il a relevé que « *les personnes physiques et morales sont placées dans des situations différentes* » et que cette différence pouvait, en principe, justifier un traitement distinct. Néanmoins, il avait posé une condition stricte à l'admission d'une telle différence de traitement. Celle-ci devait entretenir un rapport

¹⁴ Dont le contrôle de conventionnalité est reconnu : CE Ass., 30 mai 1952, *Dame Kirkwood*, n°16690, Lebon p.291.

¹⁵ Alors qu'il est de son office de pouvoir censurer la loi au regard de dispositions européennes ou internationales : CE Ass., 20 octobre 1989, *Nicolo*, n°108243 ; Lebon p.190.

¹⁶ D. Bailleul, « Le juge administratif et la conventionnalité de la loi : vers une remise en question de la jurisprudence *Nicolo* ? », RFDA 2003 p.876.

direct avec l'objet de la norme qui l'établit¹⁷. Ce dernier faisait défaut en l'espèce. Le juge administratif partage cette conclusion, sans s'attarder sur la question préalable du caractère comparable des situations.

B- Une solution audacieuse au sein d'un paysage jurisprudentiel divisé

La position adoptée par le Tribunal administratif de Poitiers s'inscrit dans un paysage jurisprudentiel contrasté, que le rapporteur public avait pris soin de cartographier dans ses conclusions. Deux positions distinctes se dégagent des juridictions qui ont eu à se prononcer sur des questions similaires.

D'abord, dans un arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon du 1^{er} juin 2021¹⁸, le juge avait écarté le moyen tiré de l'atteinte au principe d'égalité. Elle a jugé que la distinction entre personnes physiques et morales dans l'accès aux autorisations temporaires n'était pas discriminatoire dès lors qu'elle reposait sur une différence objective entre ces deux catégories de demandeurs. Par ailleurs, cette position est partagée par d'autres juridictions du fond¹⁹. Toutes ces décisions partent du même postulat : les personnes morales exercent par principe une activité professionnelle et commerciale, tandis que les personnes physiques louent à titre occasionnel des locaux liés à leur cadre de vie. Cette différence de situation justifierait ainsi un régime distinct adapté à leurs situations respectives.

Ensuite, la Cour administrative de Bordeaux a retenu une position inverse, en jugeant qu'en l'absence de justification du rapport direct de cette exclusion avec l'objet de la loi, le dispositif portait atteinte au principe d'égalité²⁰. Cette position est partagée par le Tribunal administratif de Poitiers, rendu postérieurement aux arrêts bordelais. La Cour administrative d'appel de Bordeaux demeure compétente pour statuer sur les appels formés contre les jugements du Tribunal administratif de Poitiers. Aucune position générale à l'échelle nationale ne s'est toutefois encore dégagée.

Cette divergence jurisprudentielle entre les juges du fond révèle une tension supplémentaire dans l'interprétation du principe de non-discrimination appliqué à la distinction entre personnes physiques et personnes morales. En réalité, elle traduit deux conceptions différentes du contrôle de conventionnalité des dispositions législatives opéré par le juge administratif. La première, adoptée par les juges du côté est, procède d'une lecture de l'indépendance des législations²¹. Le législateur est présumé avoir fondé la distinction sur une différence de situation objective, et le juge n'a pas à substituer son appréciation à celle du législateur dès lors que cette présomption n'est pas renversée. La seconde, adoptée par les juges du côté ouest, exige *a contrario* une justification positive et démontrée du rapport entre la distinction opérée et l'objet de la norme, sans se satisfaire d'une présomption de légitimité du législateur. Cette seconde approche semble

¹⁷ CE sect., 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, n°88032 et n°88148.

¹⁸ CAA Lyon, 1^{er} juin 2021, *SAS HNS Invest*, n°19LY03470, op. cit.

¹⁹ TA Strasbourg, 15 juin 2023, n°2301395.

²⁰ CAA Bordeaux, 30 janvier 2024, *Association des hôtes de Bordeaux Nouvelle-Aquitaine*, n°21BX04629, op. cit. ; V. également plus récemment : CAA Bordeaux, 27 mars 2025, *Association ULMT 64 et autres*, n°23BX01183.

²¹ Conseil d'État, « *L'urbanisme : pour un droit plus efficace* », Rapport et études 1992, p.37 : « *l'indépendance des législations est un principe tout à fait général du droit public qui n'est pas limité au seul droit de l'urbanisme* ».

plus conforme à la position du Conseil d'État. Selon celui-ci, une distinction entre des personnes placées dans une situation analogue n'est compatible avec l'article 14 de la CEDH que si elle est « assortie de justifications objectives et raisonnables »²². Elle doit reposer sur des critères objectifs et rationnels en lien direct avec les objectifs poursuivis²³. C'est précisément cette condition qui est reprise par le Tribunal administratif de Poitiers pour conclure à l'illégalité du régime d'autorisation temporaire en l'espèce.

Sur le plan doctrinal, cette exclusion des personnes morales du régime d'autorisation temporaire soulève des interrogations au regard du principe d'égalité. Les personnes morales peuvent en effet exercer des activités de location meublée touristique dans des conditions économiques et sociales comparables à celles des personnes physiques qui agissent dans un cadre professionnel. Cette observation anticipait précisément le raisonnement retenu par le Tribunal administratif de Poitiers et la Cour administrative d'appel de Bordeaux.

La solution du juge administratif poitevin appelle enfin une observation sur le choix de la divisibilité du règlement du 9 mars 2023. Ainsi qu'il avait été dit, le rapporteur public avait conclu à l'annulation totale de ce règlement, en soutenant que ses dispositions n'étaient pas divisibles. Le Tribunal administratif a fait le choix inverse et s'est prononcé sur une annulation partielle limitée au seul régime d'autorisation temporaire. Ce choix présuppose que les dispositions relatives aux autorisations temporaires peuvent être soustraites du règlement sans en dénaturer l'économie générale. Or, le régime des autorisations constitue un pilier du dispositif d'encadrement des meublés touristiques. Par une annulation partielle, le tribunal décide de modifier l'équilibre interne du règlement. La question de la divisibilité, que le juge n'explicite pas en l'espèce, est pourtant au cœur de la portée de ce jugement²⁴.

Ce jugement du Tribunal administratif de Poitiers met en lumière les tensions que suscite la régulation des meublés touristiques au niveau local. Le juge valide l'essentiel du règlement révisé tout en sanctionnant la discrimination entre personnes physiques et personnes morales. Il dessine ainsi une voie médiane. Celle-ci préserve la marge de manœuvre des collectivités territoriales, mais leur impose des exigences de justification et d'égalité de traitement. La loi elle-même ne les avait pas pleinement anticipées. Par contrecoup, cette décision invite le législateur à reconsidérer le cadre de l'article L.631-7-1 A du CCH, dont la compatibilité avec l'article 14 de la CEDH apparaît désormais incertaine.

²² CE, 10 avril 2015, *Société Red Bull on Premise et société Red Bull off Premise*, n°377207 ; Lebon T. p.850.

²³ Cette position est d'ailleurs partagée par la CEDH : CEDH Ass. Plénière, 23 juillet 1968, *Affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique c/ Belgique*, n°1474/62 ; 1677/62 ; 1769/63 ; 1994/63 ; 2126/64 ; Cons. 10.

²⁴ Sur la question de la divisibilité : A. Lallet, concl. CE, 13 mars 2015, *Mme Ciaudo*, Lebon p.91.

La loi n°2024-1039 du 19 novembre 2024 a entendu renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale²⁵. Toutefois, elle ne tranche pas pour autant la question de la discrimination entre personnes physiques et morales, que le tribunal met en avant. À défaut d'être une loi rétroactive²⁶, le juge pourrait trancher définitivement la question, dans un contentieux qui ne fait manifestement que commencer.

²⁵ Loi n°2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale, JORF n°0274 du 20 novembre 2024. Cette loi est considérée par la doctrine comme étant une loi anti-Airbnb : C. Rousselle, « Activités touristiques – Hébergement – Loi « anti-Airbnb » : renforcement de l'information et du contrôle », JT 2025, n°283 p.40.

²⁶ B. Beignier, M. Thioye, « Loi « anti-Airbnb » : la sévérité interdit-elle la rétroactivité ? », D. 2025 p.1456.