

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE POITIERS**

N° 2203180 ; 2301292

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**UNPI - CHAMBRE SYNDICALE DES
PROPRIÉTAIRES ET COPROPRIÉTAIRES DE LA
ROCHELLE et autres**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**Mme Romane Bréjeon
Rapporteure**

Le tribunal administratif de Poitiers

(1^{ère} chambre)

**M. Romain Pipart
Rapporteur public**

Audience du 2 septembre 2025
Décision du 26 septembre 2025

38
C

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête enregistrée le 20 décembre 2022 sous le n° 2203180 et un mémoire complémentaire, enregistré les 16 août 2023, l'association Union nationale de la propriété immobilière 17 - Chambre syndicale des propriétaires et copropriétaires de La Rochelle et de l'Aunis, demandent au tribunal :

1°) d'annuler le « règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage permanent et temporaire des locaux destinés à l'habitation et déterminant la compensation par quartier sur le territoire de la commune de La Rochelle », approuvé par une délibération du conseil communautaire de la communauté d'agglomération de La Rochelle du 20 octobre 2022 ;

2°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération de La Rochelle une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils justifient d'un intérêt à contester le règlement adopté par le conseil communautaire de la communauté d'agglomération de La Rochelle dès lors que, dans la mesure où il restreint les conditions dans lesquelles une personne est autorisée à mettre son bien en location courte durée et entraîne une baisse, en conséquence, de la taxe de séjour acquittée par les voyageurs, ce règlement a un impact sur les finances des communes concernées ; l'association UNPI, qui a pour objet, selon l'article 2 de ses statuts, de défendre la propriété immobilière et les propriétaires et copropriétaires

d'immeubles bâtis et non-bâtis et d'aide la défense des intérêts de cette propriété sur le plan judiciaire, a également intérêt à contester ce règlement ;, qui exercent une activité de conciergerie, pratiquent une activité économique en lien direct avec ces locations et sont ainsi impactées par ce règlement ; le surplus des requérants démontre louer ou être en mesure de louer régulièrement, pour des courtes durées, un bien immobilier dont ils sont propriétaires ou occupants sur le territoire de la communauté d'agglomération ;

- les élus siégeant au sein du conseil communautaire de La Rochelle, qui n'ont été convoqués que le 14 octobre 2022 pour la séance du 20 octobre 2022 n'ont pas disposé, en temps utile, d'informations claires, complètes et non erronées concernant le projet de règlement soumis à leur approbation, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales, rendu applicable aux établissements publics de coopération intercommunale par les dispositions de l'article L. 5211-1 du même code ;

- dans sa décision *Cali Apartments SCI*, C-724-18 du 22 septembre 2020, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé que les réglementations nationales relatives à des activités de location contre rémunération de locaux meublés destinés à l'habitation à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile, relevaient du périmètre de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2016, dite directive « Services » ; la CJUE a reconnu la possible conformité au droit de l'Union européenne du mécanisme compensatoire prévu à l'article L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation, à condition que la réglementation locale soit justifiée par des motifs visant à garantir une offre suffisante de logements destinés à la location de longue durée à des prix abordables et s'applique dans certaines communes où la tension sur les loyers est particulièrement marquée, ce qui n'est pas le cas en l'espèce ;

- il n'est pas démontré, notamment en l'absence d'une pénurie démontrée de logements dans les quartiers concernés, la nécessité d'instaurer un régime d'autorisation de changement d'usage permanent et avec compensation dans le centre de la commune de La Rochelle ; le postulat selon lequel une augmentation du nombre de locations meublées touristiques a été constatée dans la commune de La Rochelle est erroné ; la pénurie de logements sur le territoire de la communauté d'agglomération n'est pas démontrée ; le mécanisme de compensation retenu par le règlement litigieux n'est pas adapté à l'objectif qu'il poursuit ; il doit être justifié par des motifs visant à garantir une offre suffisante de logements destinés à la location de longue durée à des prix abordables, d'une part, et applicable dans certaines communes où la tension sur les loyers est particulièrement marquée d'autre part ; il porte une atteinte disproportionnée au droit de propriété, à la liberté d'entreprendre et au droit au respect des biens ; la hausse des prix de l'immobilier sur la commune de La Rochelle n'est pas démontrée, les loyers étant, au contraire, stables, voire décroissants ; l'augmentation exponentielle du nombre de meublés de tourisme dans le centre de la commune de La Rochelle n'est pas non plus démontrée ; l'existence d'une forte pression de la demande de logement social dans la commune ne permet pas d'établir la pénurie de logements ; il n'est pas démontré que seule l'obligation de compensation permettrait de répondre à cette pénurie alors qu'il n'est pas établi que les biens en cause seraient mis sur le marché de la location longue durée ni que des mesures moins restrictives auraient pu permettre d'atteindre l'objectif visé ;

- le règlement litigieux, en tant qu'il interdit, à son article 3, par principe, sur toute la commune de La Rochelle, les changements d'usage des appartements d'une surface inférieure à 35 m² méconnaît les dispositions de l'article L. 631-7 du code de la construction de l'habitation qui autorisent seulement les communes et établissements publics de coopération intercommunale à soumettre à autorisation préalable le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation ;

- son article 3.3, qui limite l'autorisation de changement d'usage permanent à une par personne physique et morale, méconnaît l'article L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation ;

- les critères posés pour l'obtention d'une autorisation de changement d'usage sur la commune de La Rochelle portent une atteinte disproportionnée au droit de propriété ainsi qu'au principe de libre prestation de services ; en application de l'article L. 631-7-1 du code de la

construction et de l'habitation et de l'article 10 de la directive « Services », les autorisations doivent être délivrées en fonction de critères objectifs afin de ne pas être accordées de manière arbitraire ; les restrictions posées ne sont pas justifiées, non plus que la délimitation entre le territoire de la communauté d'agglomération, du centre-ville de La Rochelle et du quartier des minimes et du reste du territoire communal ; les critères d'octroi de l'autorisation de changement d'usage rendent, en pratique, impossible l'exercice d'une activité de meublé de tourisme dans la commune de La Rochelle, et particulièrement, dans son centre-ville ; le fait, selon l'article 4.4 du règlement contesté, de pouvoir compenser grâce à des locaux situés en rez-de-chaussée et accessibles directement depuis le domaine public ou depuis un espace ouvert à la circulation publique rend en pratique quasiment impossible la possibilité, déjà très limitée, de pouvoir satisfaire à l'obligation de compensation ;

- le règlement litigieux crée une discrimination injustifiée, d'une part, entre les personnes morales et les personnes physiques dès lors que, sans justification, seules les personnes physiques peuvent bénéficier d'autorisations temporaires non soumises à compensation selon son article 5.2 et, d'autre part, entre les propriétaires de logements d'une surface habitable inférieure et supérieure à 35 m² ; il méconnaît ainsi l'article 1^{er} de la Constitution, l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, l'article 14 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les articles 9 et 10 de la directive « Services ».

Par des mémoires en défense, enregistrés les 20 juin et 1^{er} septembre 2023, la communauté d'agglomération de La Rochelle, représentée par Me Gauci, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge des requérants en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par un courrier du 19 octobre 2023, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le tribunal est susceptible de relever d'office le moyen tiré du non-lieu à statuer sur les conclusions aux fins d'annulation dirigées contre le « règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage permanent et temporaire des locaux destinés à l'habitation et déterminant la compensation par quartier sur le territoire de la commune de La Rochelle », approuvé par une délibération du conseil communautaire de la communauté d'agglomération de La Rochelle du 20 octobre 2022, dès lors que par une délibération du 9 mars 2023, la même autorité a abrogé la décision attaquée sans qu'elle n'ait reçu exécution.

La communauté d'agglomération de La Rochelle a produit un mémoire, enregistré le 19 octobre 2023, en réponse à ce courrier.

Les requérants ont produit un mémoire, enregistré le 20 octobre 2023.

II. Par une requête enregistrée le 11 mai 2023 sous le n° 2301292 et des mémoires complémentaires, enregistrés le 18 septembre 2023 et le 5 janvier 2024, la Chambre syndicale des propriétaires et copropriétaires de La Rochelle et de l'Aunis, représentée par Me Steinberg, demande au tribunal :

1°) d'annuler le « règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage permanent et temporaire des locaux destinés à l'habitation et déterminant la compensation par quartier sur le territoire de la commune de La Rochelle », approuvé par une délibération du conseil communautaire de la communauté d'agglomération de La Rochelle du 9 mars 2023 en tant qu'il modifie celui approuvé par la délibération du 20 octobre 2022 ;

2°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération de La Rochelle une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les élus siégeant au sein du conseil communautaire de la communauté d'agglomération de La Rochelle, qui n'ont été convoqués que le 3 mars 2023 pour la séance du 9 mars 2023 n'ont pas disposé, en temps utile, d'informations claires, complètes et non erronées concernant le projet de règlement soumis à leur approbation, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales, rendu applicable aux établissements publics de coopération intercommunale par les dispositions de l'article L. 5211-1 du même code ;

- il n'est pas démontré, notamment en l'absence d'une pénurie démontrée de logements dans les quartiers concernés, la nécessité d'instaurer un régime d'autorisation de changement d'usage permanent et avec compensation dans le centre de la commune de La Rochelle ; le postulat selon lequel une augmentation du nombre de locations meublées touristiques a été constatée dans la commune de La Rochelle est erroné ; le mécanisme de compensation retenu par le règlement litigieux n'est pas adapté à l'objectif qu'il poursuit ; il doit être justifié par des motifs visant à garantir une offre suffisante de logements destinés à la location de longue durée à des prix abordables, d'une part, et applicable dans certaines communes où la tension sur les loyers est particulièrement marquée d'autre part ; il porte une atteinte disproportionnée au droit de propriété, à la liberté d'entreprendre et au droit au respect des biens ; l'augmentation exponentielle du nombre de meublés de tourisme dans le centre de la commune de La Rochelle n'est pas non plus démontrée ; la hausse des prix de l'immobilier sur la commune de La Rochelle n'est pas démontrée, les loyers étant, au contraire, stables voire décroissants ; l'existence d'une forte pression de la demande de logement social dans la commune ne permet pas d'établir la pénurie de logements ; il n'est pas démontré que seule l'obligation de compensation permettrait de répondre à cette pénurie alors qu'il n'est pas établi que les biens en cause seraient mis sur le marché de la location longue durée ni que des mesures moins restrictives n'auraient pas pu permettre d'atteindre l'objectif visé ;

- les critères d'octroi de l'autorisation de changement d'usage permanent en dehors des secteurs soumis à compensation ne sont pas conformes aux exigences fixées par la directive « Services », et notamment son article 9 ; l'article 3.2 du règlement ne permet pas de satisfaire à ces exigences compte tenu de la marge de la manœuvre laissée à l'autorité compétente et de l'imprécision de la notion d'« aménagements existants indispensables à l'habitation » ;

- la suppression de l'interdiction du changement d'usage permanent pour les logements d'une surface habitable inférieure à 35 m² ne permet pas de remédier au caractère disproportionné du règlement approuvé par la délibération litigieuse ;

- son article 3.3, qui limite l'autorisation de changement d'usage permanent à une par personne physique et morale, méconnaît l'article L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation, l'autorisation accordée dans les quartiers du centre-ville et des Minimes étant attachée au local, non à la personne en faisant la demande ;

- les critères posés pour l'obtention d'une autorisation de changement d'usage sur la commune de La Rochelle portent une atteinte disproportionnée au droit de propriété ainsi qu'au principe de libre prestation de services ; en application de l'article L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation et de l'article 10 de la directive « services », les autorisations doivent être délivrées en fonction de critères objectifs afin de ne pas être accordées de manière arbitraire ; les restrictions posées ne sont pas justifiées, non plus que la délimitation entre le territoire de la communauté d'agglomération, du centre-ville de La Rochelle et du quartier des minimes et du reste du territoire communal ; les critères d'octroi de l'autorisation de changement d'usage rendent, en pratique, impossible l'exercice d'une activité de meublé de tourisme dans la commune de La Rochelle, et particulièrement, dans son centre-ville ; le mécanisme de compensation, tel qu'il est prévu par l'article 4 du règlement en litige, n'est pas accessible compte

tenu du nombre réduit de locaux qui y sont éligibles sur le territoire de la commune de La Rochelle ; le fait, selon l'article 4.4 du règlement contesté, de pouvoir compenser grâce à des locaux situés en rez-de-chaussée et accessibles directement depuis le domaine public ou depuis un espace ouvert à la circulation publique rend en pratique quasiment impossible la possibilité, déjà très limitée, de pouvoir satisfaire à l'obligation de compensation ;

- le règlement litigieux crée une discrimination injustifiée entre les personnes morales et les personnes physiques dès lors que, sans justification, seules les personnes physiques peuvent bénéficier d'autorisations temporaires non soumises à compensation selon son article 5.2 ; il méconnaît ainsi l'article 1^{er} de la Constitution, l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, l'article 14 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les articles 9 et 10 de la directive « Services ».

Par des mémoires en défense, enregistrés les 1^{er} septembre 2023, 18 octobre 2023 et 10 avril 2024, la communauté d'agglomération de La Rochelle, représentée par Me Gauci, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la requérante en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- l'ordonnance n° 2203181 du 24 janvier 2023 par laquelle le juge des référés a suspendu la délibération du 20 octobre 2022 jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur sa légalité ;
- l'ordonnance n° 2301102 du 17 mai 2023 par laquelle le juge des référés a rejeté la demande de la communauté d'agglomération de La Rochelle tendant à ce qu'il soit mis fin à la mesure de suspension prononcée par l'ordonnance n° 2203181 du 24 janvier 2023.

Vu :

- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Romane Bréjeon,
- les conclusions de M. Romain Pipart, rapporteur public,
- et les observations de Me Steinberg, représentant les requérants, de Me Gauci et de Mme , représentant la communauté d'agglomération de La Rochelle.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 17 octobre 2019, le conseil communautaire de la communauté d'agglomération de La Rochelle a décidé de mettre en place un régime d'autorisation de changement d'usage sur le territoire des communes d'Angoulins, Aytré, Châtaillon-Plage,

Dompierre-Sur-Mer, Lagord, La Rochelle, Nieul-sur-Mer, Périgny, Puilboreau et Salles-sur Mer. Par une nouvelle délibération du 20 octobre 2022, le conseil communautaire a modifié ce régime à compter du 1^{er} juin 2023 en ce qui concerne la commune de La Rochelle. Par leur requête n° 2203180, les requérants demandent l'annulation du règlement approuvé par cette délibération.

2. Suite à la suspension de l'exécution de la délibération du 20 octobre 2022 par le juge des référés du tribunal administratif de Poitiers par son ordonnance du 24 janvier 2023, le conseil communautaire a, par une délibération du 9 mars 2023, approuvé une version modifiée du règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage permanent et temporaire des locaux destinés à l'habitation et déterminant la compensation par quartier sur le territoire de la commune de La Rochelle entrant en vigueur le 1^{er} novembre 2023. Par sa requête n° 2301292, l'association UNPI Chambre syndicale des propriétaires et copropriétaires de La Rochelle et de l'Aunis demande l'annulation du règlement approuvé par cette délibération.

3. Les requêtes n° 2203180 et n° 2301292 présentent à juger des questions semblables. Il y a lieu de les joindre pour y statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. Les délibérations des 20 octobre 2022 et 9 mars 2023 de la communauté d'agglomération de La Rochelle modifient le règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage permanent et temporaire des locaux destinés à l'habitation et déterminant la compensation par quartier sur le territoire de la commune de La Rochelle. En vue de lutter contre la pénurie de logements, les autorisations de changement d'usage permanent sont limitées à une par personne et sont subordonnées, dans le centre-ville de La Rochelle élargi aux quartiers du Gabut et des Minimes, à une compensation consistant soit à offrir un local affecté à un usage autre que l'habitation, d'une surface de plancher au moins équivalente situé sur le territoire de la commune de La Rochelle mais éventuellement dans un autre quartier, soit à acquérir des droits dits « de commercialité » auprès de propriétaires souhaitant affecter à un usage d'habitation des locaux destinés jusque-là à un autre usage. Les locaux commerciaux situés en rez-de-chaussée, dont la vitrine donne sur le domaine public ou tout autre espace ouvert à la circulation publique, et situés dans le périmètre du plan de sauvegarde et de mise en valeur ne peuvent servir de compensation. Alors que la délibération du 20 octobre 2022 excluait du champ de l'autorisation de changement d'usage permanent les logements d'une surface habitable inférieure à 35m², cette restriction a été supprimée du règlement en date du 9 mars 2023. Enfin, ces délibérations fixent les conditions dans lesquelles les personnes physiques peuvent bénéficier d'une autorisation de changement d'usage temporaire, d'une durée d'un an et dans la limite de trois par propriétaire sur le périmètre de la zone tendue qui comprend dix communes, hors La Rochelle. Sur le territoire de cette commune, des régimes spécifiques, dispensés de compensation, sont prévus pour les locations de forme mixte, destinées à maintenir une offre de location à destination des étudiants, et pour les meublés de tourisme associés à la résidence principale du demandeur. Les délibérations prévoient enfin que les locaux constituant la résidence principale du demandeur, occupés au moins huit mois par an, sont dispensés d'autorisation de changement d'usage.

5. Aux termes de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, dans sa version applicable au présent litige : « *La présente section est applicable aux communes de plus de 200 000 habitants (...). Dans ces communes, le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation est, dans les conditions fixées par l'article L. 631-7-1, soumis à autorisation préalable. (...) / Le fait de louer un local meublé destiné à l'habitation de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile constitue un changement d'usage au sens du présent article* ». Aux termes de l'article L. 631-7-1 A du même code, dans sa version applicable au litige : « *Une délibération du conseil municipal peut définir un régime*

d'autorisation temporaire 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. / La délibération fixe les conditions de délivrance de cette autorisation temporaire par le maire de la commune dans laquelle est situé l'immeuble (...). / Si la commune est membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, la délibération est prise par l'organe délibérant de cet établissement. (...) ». Aux termes de l'article L. 631-7-1 de ce code, dans sa version alors applicable : « *L'autorisation préalable au changement d'usage est délivrée par le maire de la commune dans laquelle est situé l'immeuble (...). Elle peut être subordonnée à une compensation sous la forme de la transformation concomitante en habitation de locaux ayant un autre usage. / (...) L'autorisation de changement d'usage est accordée à titre personnel. Elle cesse de produire effet lorsqu'il est mis fin, à titre définitif, pour quelque raison que ce soit, à l'exercice professionnel du bénéficiaire. Toutefois, lorsque l'autorisation est subordonnée à une compensation, le titre est attaché au local et non à la personne. Les locaux offerts en compensation sont mentionnés dans l'autorisation qui est publiée au fichier immobilier ou inscrite au livre foncier. Pour l'application de l'article L. 631-7, une délibération du conseil municipal fixe les conditions dans lesquelles sont délivrées les autorisations et déterminées les compensations par quartier et, le cas échéant, par arrondissement, au regard des objectifs de mixité sociale, en fonction notamment des caractéristiques des marchés de locaux d'habitation et de la nécessité de ne pas aggraver la pénurie de logements. Si la commune est membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, la délibération est prise par l'organe délibérant de cet établissement ».* Enfin, aux termes de l'article L. 631-9 du même code, dans sa version alors applicable : « *Dans les communes autres que celles mentionnées au premier alinéa de l'article L. 631-7, les dispositions dudit article peuvent être rendues applicables par décision de l'autorité administrative sur proposition du maire ou, pour les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants dont la liste est fixée par le décret mentionné au I de l'article 232 du code général des impôts, par une délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou, à défaut, du conseil municipal. / (...) ».*

6. Saisie par la Cour de cassation d'une question préjudicielle relative à la compatibilité des dispositions précitées des articles L. 631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation avec les dispositions des articles 6 et 13 de la directive 2006/123/CE, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé dans un arrêt du 22 septembre 2020, *Cali Apartments SCI et HX* (affaires C-724/18 et C-727/18), que les autorités nationales peuvent adopter des réglementations imposant une autorisation préalable pour l'exercice d'activités de location de locaux meublés pour de courtes durées, dès lors qu'elles sont conformes aux exigences figurant aux articles 9 et 10 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Il s'ensuit qu'il revient au juge administratif de contrôler si cette réglementation est, d'une part, justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général tenant à la lutte contre la pénurie de logements destinés à la location et, d'autre part, proportionnée à l'objectif poursuivi, en ce que celui-ci ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle *a posteriori* interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle. Par ailleurs, si la réglementation nationale instaure une obligation de compensation, sous la forme d'une transformation accessoire et concomitante en habitation de locaux ayant un autre usage, celle-ci doit être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, proportionnelle à cet objectif, non discriminatoire, instituée dans des termes clairs, non ambigus et rendus publics à l'avance, et cette obligation devra pouvoir être satisfaite dans des conditions transparentes et accessibles.

En ce qui concerne le règlement dans sa version issue de la délibération du 20 octobre 2022 :

S'agissant de la nécessité de la réglementation en litige :

7. Il résulte des termes de la délibération du 20 octobre 2022 que, à la date du 3 octobre 2022, 2 535 autorisations de changement d'usage temporaire avaient été accordées dans les dix communes classées en zone tendue depuis 2020, dont 1856 pour la seule commune de La Rochelle et que la hausse des prix des logements s'est fortement poursuivie au cours des années 2021 et 2022 du fait d'un renforcement de l'attractivité du territoire et d'une tension foncière accrue (4 470 €/m² en moyenne pour un appartement ancien vendu sur cette période, 3 270 €/m² pour une maison ancienne selon le baromètre de l'immobilier des Notaires de France). Cette délibération constate la très forte demande de logement social sur la commune de La Rochelle, au sein de laquelle le délai d'attribution moyen d'un logement est de 19 mois et que les quartiers du centre-ville et des Minimes concentrent un niveau de tension très important, au vu des demandes dans le parc social et privé, ainsi qu'une augmentation particulière du prix des loyers, le loyer médian atteignant ainsi 13,2 euros /m² dans les quartiers des Minimes et du centre-ville selon l'Observatoire des loyers de l'ADIL 17, contre 12,3 €/m² pour la ville de La Rochelle. Rapporté au niveau des revenus de la population, ce montant de loyers fait partie des plus élevés sur le territoire national. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, il résulte, en outre, de la délibération du 9 mars 2023 que le nombre de logements meublés à vocation touristique a augmenté de plus de 177% de 2019 à 2022, en particulier dans les quartiers du centre-ville de La Rochelle et des Minimes. Il ressort des pièces du dossier que la tension sur le marché immobilier est particulièrement forte sur le territoire de la commune de La Rochelle. L'évaluation des besoins en logements en 2023 dans la communauté d'agglomération de La Rochelle par Villes Vivantes fait apparaître le développement des résidences secondaires particulièrement sur la commune de La Rochelle et son centre-ville « *en lien étroit avec l'essor des plateformes de location de meublés touristiques* » ainsi que l'augmentation des loyers. Cette pénurie de logements disponibles à la location de longue durée, et notamment à destination des étudiants, est d'ailleurs relayées par de nombreux articles de presse. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le règlement en litige n'est pas justifié par une raison impérieuse d'intérêt général tenant à la lutte contre la pénurie de logements destinés à la location.

S'agissant de la proportionnalité de la réglementation :

8. Ainsi qu'il a été dit, le règlement dans sa version issue de la délibération du 20 octobre 2022, outre qu'il limite à une par personne physique ou morale le nombre d'autorisations de changement d'usage permanent pouvant être délivrées, et subordonne le changement d'usage permanent dans le centre-ville de La Rochelle et le quartier des minimes à une compensation selon les modalités exposées au point 4 du jugement, interdit la délivrance de toute autorisation de ce type pour les logements d'une surface habitable inférieure à 35 m² de surface de plancher, sur l'ensemble du territoire de la commune. Or, 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 à l'activité de location de locaux meublés pour de courtes durées. Par suite, les requérants sont fondés à soutenir que le règlement, dans sa version issue de la délibération du 20 octobre 2022, est incompatible avec les exigences de la directive du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur et doit être annulé dans son ensemble, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête.

En ce qui concerne le règlement dans sa version issue de la délibération du 9 mars 2023 :

S'agissant de l'information des conseillers communautaires lors de l'adoption de la délibération du 9 mars 2023 :

9. Selon l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, rendu applicable aux organes délibérant des établissements publics de coopération intercommunale par l'article L. 5211-1 du même code : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. (...) Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc. Le maire en rend compte dès l'ouverture de la séance au conseil municipal qui se prononce sur l'urgence et peut décider le renvoi de la discussion, pour tout ou partie, à l'ordre du jour d'une séance ultérieure. Le présent article est également applicable aux communes de moins de 3 500 habitants lorsqu'une délibération porte sur une installation mentionnée à l'article L. 511-1 du code de l'environnement.* » L'article L. 2121-13 du même code précise : « *Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération.* »

10. En application de ces dispositions, le maire est tenu de communiquer aux membres du conseil municipal les documents nécessaires pour qu'ils puissent se prononcer utilement sur les affaires de la commune soumises à leur délibération.

11. Il ressort des pièces du dossier que les conseillers communautaires ont été convoqués le 3 mars 2023 pour l'adoption de la délibération litigieuse le 9 mars 2023 dont les modifications apportées au règlement se limitent à tenir compte des motifs retenus par le juge des référés pour prononcer la suspension de l'exécution de la délibération du 20 octobre 2022. Il s'ensuit que les conseillers communautaires, qui ont été convoqués dans le respect du délai franc de cinq jours, ont été destinataires de l'ensemble des informations utiles, telles que l'ordre du jour dont le point n° 8 était consacré à l'encadrement du changement d'usage des locaux d'habitation ainsi que du projet de délibération exposant le contexte dans lequel la nouvelle délibération devait être adoptée. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions citées au point 9 doit être écarté.

S'agissant de la nécessité de la réglementation en litige et de son adaptation à l'objectif poursuivi :

12. Le moyen tiré de ce que la réglementation de l'activité de location de locaux meublés pour de courtes durées par la délibération du 9 mars 2023 ne serait pas justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général doit être écarté pour les mêmes motifs que ceux figurant au point 7 du jugement. Par ailleurs, en limitant le nombre de logements indisponibles à la location de longue durée, la réglementation est adaptée à l'objectif tenant à la lutte contre la pénurie de logements, quand bien même tous ne seraient pas effectivement proposés à la location de longue durée par leurs propriétaires.

S'agissant des critères de délivrance des autorisations permanentes de changement d'usage hors du centre-ville de La Rochelle, élargi au quartier du Gabut, et du quartier des Minimes :

13. L'article 3 du règlement litigieux modifié par la délibération du 9 mars 2023 dispose : « *3.1- Toute personne physique ou morale, propriétaire d'un local destiné à l'habitation, peut en obtenir le changement d'usage à titre permanent, à condition de ne pas être déjà bénéficiaire d'une autre autorisation portant sur un local distinct, situé à La Rochelle. 3.2- Cette demande pourra être accordée à condition que le local objet du changement d'usage conserve les aménagements existants indispensables à l'habitation. 3.3- Cette autorisation est limitée à une par personne physique ou morale.* »

14. Il résulte de ces dispositions que toute personne physique ou morale, propriétaire d'un local destiné à l'habitation, situé à La Rochelle hors du centre-ville et du quartier des Minimes, peut en obtenir le changement d'usage à titre permanent, d'une part, si elle n'est pas déjà bénéficiaire d'une autre autorisation pour un local situé sur la commune de La Rochelle et, d'autre part, si le local en cause conserve les aménagements existants indispensables à l'habitation. Dans ces conditions, et contrairement à ce que soutiennent les requérants, ces dispositions fixent deux critères à la délivrance d'une autorisation de changement d'usage à titre permanent, dans le respect des exigences fixées par la directive susvisée, et sans que l'autorité compétente ne puisse légalement refuser de délivrer, pour un motif autre, une autorisation de changement d'usage permanent à un demandeur qui satisferait ces deux critères. En outre, la condition tenant au maintien dans le local des aménagements indispensables à l'habitation, qui d'évidence vise d'autres changements d'usage que la transformation de logements en meublés de tourisme, ne méconnaît pas l'exigence de critères clairs et non ambigus. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le règlement, tel qu'il a été modifié par la délibération du 9 mars 2023, serait incompatible avec les exigences de la directive du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

S'agissant de la limitation d'une autorisation de changement d'usage à titre permanent par personne morale ou physique :

15. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, la restriction, par les dispositions de l'article 3.3 du règlement litigieux, à une autorisation de changement d'usage à titre permanent par personne physique ou morale n'est pas incompatible avec les dispositions de l'article L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation, citées au point 5 du présent jugement et selon lesquelles lorsque l'autorisation est subordonnée à une compensation, le titre est attaché au local et non à la personne.

S'agissant du dispositif de la compensation et de la proportionnalité de la réglementation dans le centre-ville de La Rochelle, élargi au quartier du Gabut, et dans le quartier des Minimes :

16. La compensation consiste, selon le règlement litigieux, dans : « La transformation d'un local affecté à un usage autre que l'habitation au 1er janvier 1970 et/ ou ayant fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme changeant sa destination après le 1er janvier 1970, et n'ayant pas déjà été offert à titre de compensation, en local à usage d'habitation, concomitamment à la délivrance de l'autorisation de changement d'usage. La compensation peut prendre deux formes : détention ou achat d'un bien par le propriétaire en vue de sa transformation décrite ci-avant ou achat de droits dits de « commercialité » auprès de propriétaires souhaitant affecter à un usage d'habitation des locaux destinés à un autre usage. Par exemple, la cession de commercialité, est attachée à un lot à usage autre que l'habitation, et permet à un propriétaire souhaitant transformer ses bureaux en logements de récupérer une indemnité. Le prix au m² de la cession d'un titre de commercialité est variable selon le quartier et la ville en cause. »

17. Selon l'article 4 du règlement, l'autorisation de changement d'usage permanent sollicitée par une personne physique ou une personne morale est subordonnée à compensation dans les quartiers du centre-ville de La Rochelle, élargi au quartier du Gabut, et dans le quartier des Minimes. Les locaux de compensation, quelle que soit la forme de compensation retenue, doivent être d'une surface de plancher au moins équivalente au local faisant l'objet de la demande et peuvent être situés en dehors du périmètre de compensation concerné dès lors qu'ils sont situés sur la commune de la Rochelle. Sont exclus de ce dispositif les locaux en rez-de-chaussée situés dans un secteur de mixité fonctionnelle délimité par le plan local d'urbanisme intercommunal dès lors que le local est accessible directement depuis le domaine public ou depuis un espace ouvert à la circulation publique.

18. Les requérants soutiennent, qu'au regard de la base de données Bazimmo, laquelle répertorie les locaux à usage professionnel disponibles à la vente et ferait apparaître moins de vingt locaux éligibles à la compensation, le dispositif de la compensation n'est pas susceptible d'être mis en œuvre et, de fait, fait obstacle à la délivrance d'une autorisation de changement d'usage à titre permanent pour des locaux situés dans le périmètre concerné. Il ressort toutefois des pièces du dossier que le périmètre sur lequel s'applique ce dispositif est particulièrement restreint, couvrant uniquement la partie du territoire de la commune de La Rochelle caractérisée par la hausse des loyers, ainsi que cela a été dit au point 7, ainsi que par l'expansion des meublés de tourisme. Il ressort par ailleurs des pièces du dossier que treize opérations de changement de destinations ont été réalisées. Enfin, dans ce périmètre, est susceptible d'être mis en œuvre le régime d'autorisation temporaire de changement d'usage, étant précisé par ailleurs que les locaux constituant la résidence principale du loueur ne sont pas soumis à autorisation. Dans ces conditions, la réglementation adoptée par la communauté d'agglomération de La Rochelle, répond, de manière proportionnée, à l'objectif d'intérêt général poursuivi, tenant à la lutte contre la pénurie du logement et au maintien d'une offre de logements accessibles à tous. Pour le même motif, elle ne méconnaît pas la liberté d'entreprendre et le droit de propriété, tels que garantis par les dispositions constitutionnelles et conventionnelles.

En ce qui concerne l'atteinte au principe de non-discrimination pour les autorisations temporaires de changement d'usage :

19. Aux termes de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation* ». Et aux termes de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel : « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens* ». En principe, une distinction entre des personnes placées dans une situation analogue est discriminatoire, au sens de ces stipulations, si elle n'est pas assortie de justifications objectives et raisonnables, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un objectif d'utilité publique ou si elle n'est pas fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la loi.

20. L'article 5 du règlement en litige prévoit, sur le territoire de la commune de La Rochelle, que l'autorisation préalable de changement d'usage temporaire, d'une durée d'un an, peut être accordée aux personnes physiques soit pour les locations mixtes, par le biais d'un bail étudiant durant neuf mois minimum et sous la forme d'un meublé de tourisme le reste de l'année, soit pour les locaux associés à la résidence principale. L'exclusion des personnes morales du régime d'autorisation temporaire de changement d'usage résulte de l'article L. 631-7-1 A du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction applicable à la date de la délibération attaquée. Ainsi que le font valoir les requérants, 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. Dans ces conditions, les requérants sont fondés à soutenir que ces dispositions et, par suite, le règlement en litige, introduisent une discrimination incompatible avec les stipulations combinées de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 1^{er} de son premier protocole additionnel. Il s'ensuit que le règlement, dans sa version issue de la délibération du 9 mars 2023, doit être annulé dans cette mesure.

21. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les requérants sont fondés à demander l'annulation du règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement

d'usage permanent et temporaire des locaux destinés à l'habitation et déterminant la compensation par quartier sur le territoire de la commune de La Rochelle, dans sa version issue de la délibération du 20 octobre 2022, ainsi que l'annulation de ce règlement dans sa version issue de la délibération du 9 mars 2023, uniquement en tant que le régime d'autorisation temporaire de changement d'usage instaure une discrimination entre les personnes physiques et morales.

Sur les frais liés au litige :

22. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par l'ensemble des parties sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1 : Le règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage permanent et temporaire des locaux destinés à l'habitation et déterminant la compensation par quartier sur le territoire de la commune de La Rochelle dans sa version issue de la délibération du 20 octobre 2022, est annulé.

Article 2 : Le règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage permanent et temporaire des locaux destinés à l'habitation et déterminant la compensation par quartier sur le territoire de la commune de La Rochelle, dans sa version issue de la délibération du 9 mars 2023, est annulé en tant que le régime d'autorisation temporaire de changement d'usage instaure une discrimination entre les personnes physiques et morales.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association Union nationale de la propriété immobilière 17 - Chambre syndicale des propriétaires et copropriétaires de La Rochelle et de l'Aunis, requérant premier dénommé, en application du 3^{ème} alinéa de l'article R. 751-3 du code de justice administrative et à la communauté d'agglomération de La Rochelle.

Délibéré après l'audience du 2 septembre 2025, à laquelle siégeaient :

M. Julien Dufour, président,
Mme Romane Bréjeon, première conseillère,
M. Kevin Waton, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 26 septembre 2025.

La rapporteure,

Signé

R. BREJEON

Le président,

Signé

J. DUFOUR

La greffière,

Signé

D. GERVIER

La République mande et ordonne au préfet de la Charente-Maritime en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Pour le greffier en chef,
La greffière,

signé

D. GERVIER