

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE PAU**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**N<sup>os</sup> 2200956, 2200971, 2200972, 2202002  
et 2202003**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

\_\_\_\_\_  
SARL LEYORRA  
SARL CEADA GOZE  
SAS GUADALQUIVIR

Le tribunal administratif de Pau

\_\_\_\_\_  
Mme Sylvande Perdu  
Présidente-rapporteure

(3<sup>ème</sup> chambre)

\_\_\_\_\_  
Mme Edwige Michaud  
Rapporteure publique

\_\_\_\_\_  
Audience du 10 février 2023  
Décision du 6 mars 2023

\_\_\_\_\_  
38-08  
49  
49-03-04  
C

Vu les procédures suivantes :

I – Par une requête, enregistrée le 4 mai 2022 sous le n° 2200956, et un mémoire enregistré le 27 janvier 2023, la société à responsabilité limitée (SARL) Leyorra, représentée par Me L’Hoiry, demande au tribunal :

1°) d’annuler la délibération du 5 mars 2022 par laquelle le conseil communautaire de la communauté d’agglomération Pays Basque a adopté le règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d’usage de locaux d’habitation pour les locations meublées de courtes durées et déterminant les compensations, en application des articles L. 631-7 et suivants du code de la construction et de l’habitation ;

2°) à titre subsidiaire, d’annuler cette même délibération en tant qu’elle concerne la commune de Guéthary ;

3°) et de mettre à la charge de la communauté d’agglomération Pays Basque une somme de 1 200 euros, sur le fondement de l’article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la délibération attaquée du 5 mars 2022 a été adoptée à l'issue d'une procédure irrégulière, dès lors qu'elle a été adoptée par un nombre trop élevé de conseillers communautaires, en méconnaissance de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales ;

- elle méconnaît les dispositions de l'article 9 la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur dès lors que l'article 4.2 du règlement adopté institue une discrimination en créant un régime spécifique aux locations à destination des étudiants, qu'il n'est pas démontré que la réglementation poursuit l'objectif d'intérêt général de lutte contre la pénurie de logements, qu'il existe des mesures moins contraignantes et qu'enfin, il n'est pas démontré que la réglementation précédente, s'appliquant aux seules personnes physiques, ne constituait pas un frein efficace à la pénurie de logements ;

- elle méconnaît également les dispositions de l'article 10 de cette directive du 12 décembre 2006 dès lors que la réglementation n'apparaît pas proportionnée au regard des critères posés par la Cour de justice de l'Union européenne dans sa décision du 22 septembre 2020, C-724/18, qu'il n'est, en outre, pas démontré qu'il existe une pénurie de logements dans la commune de Guéthary, que la réglementation a une portée générale et ne prend pas en compte les caractéristiques de chaque commune, qu'il n'est pas possible de savoir si le local concerné par la compensation doit être dans le même quartier ou la même commune, que l'article 3.2 du règlement exclut les locaux transformés depuis moins de cinq ans, et que le plan local d'urbanisme de Guéthary restreint la transformation de locaux à usage autre que l'habitation en habitation dans certains secteurs de la ville, rendant la compensation impossible ;

- cette réglementation porte une atteinte démesurée à la libre prestation de service et elle ne satisfait pas davantage l'exigence de clarté et de transparence, s'agissant notamment du lieu où doivent se trouver les locaux pouvant venir compenser le bien loué pour de courtes durées.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 janvier 2023, la communauté d'agglomération Pays Basque, représentée par Me Gauci, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la requérante une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens soulevés par la requérante n'est fondé.

II – Par une requête enregistrée le 5 mai 2022 sous le n° 2200971, et un mémoire enregistré le 27 janvier 2023, la société à responsabilité limitée (SARL) Ceada Goze, représentée par Me L'Hoiry, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 5 mars 2022 par laquelle le conseil communautaire de la communauté d'agglomération Pays Basque a adopté le règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation pour les locations meublées de courtes durées et déterminant les compensations en application des articles L. 631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler cette même délibération en tant qu'elle concerne la commune d'Anglet ;

3°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération Pays Basque une somme de 1 200 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soulève les mêmes moyens que ceux développés dans la requête n° 2200956 mais en ce qui concerne précisément la commune d'Anglet.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 janvier 2023, la communauté d'agglomération Pays Basque, représentée par Me Gauci, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la requérante une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens soulevés par la requérante n'est fondé.

III – Par une requête enregistrée le 5 mai 2022 sous le n° 2200972, et un mémoire enregistré le 27 janvier 2023, la société par actions simplifiée (SAS) Guadalquivir, représentée par Me l'Hoiry, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 5 mars 2022 par laquelle le conseil communautaire de la communauté d'agglomération Pays Basque a adopté le règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation pour les locations meublées de courtes durées et déterminant les compensations en application des articles L. 631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler cette même délibération en tant qu'elle concerne la commune de Bayonne ;

3°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération Pays Basque une somme de 1 200 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soulève les mêmes moyens que ceux développés dans la requête n° 2200956, mais en ce qui concerne plus précisément des biens situés à Bayonne.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 janvier 2023, la communauté d'agglomération Pays basque, représentée par Me Gauci, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la requérante une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens soulevés par la requérante n'est fondé.

IV – Par une requête enregistrée le 7 septembre 2022 sous le n° 2202002, la société à responsabilité limitée (SARL) Ceada Goze, représentée par Me L'Hoiry, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 9 juillet 2022 par laquelle le conseil communautaire de la communauté d'agglomération Pays Basque a modifié le règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation pour les locations meublées de courtes durées et déterminant les compensations, pris en application des articles L. 631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler cette même délibération en tant qu'elle concerne la commune d'Anglet ;

3°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération Pays Basque une somme de 1 200 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soulève les mêmes moyens que ceux développés dans la requête n° 2200956, mais en ce qui concerne précisément la commune d'Anglet.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 janvier 2023, la communauté d'agglomération Pays Basque, représentée par Me Gauci, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la requérante une somme de 2 500 au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens soulevés par la requérante n'est fondé.

V – Par une requête enregistrée le 7 septembre 2022 sous le n° 2202003, la société à responsabilité limitée (SARL) Leyorra, représentée par Me L'Hoiry, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 9 juillet 2022 par laquelle le conseil communautaire de la communauté d'agglomération Pays Basque a modifié le règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation pour les locations meublées de courtes durées et déterminant les compensations, pris en application des articles L.631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler cette même délibération en tant qu'elle concerne la commune de Guéthary ;

3°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération Pays Basque une somme de 1 200 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soulève les mêmes moyens que ceux développés dans la requête n° 2200956.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 janvier 2023, la communauté d'agglomération Pays Basque, représentée par Me Gauci, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la requérante une somme de 2 500 au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens soulevés par la requérante n'est fondé.

Un mémoire, présenté par la société Leyorra, a été enregistré le 27 janvier 2023 dans le dossier n° 2202003.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- l'ordonnance n<sup>os</sup> 2201008, 2201010, 2201011 du 7 juin 2022 des juges des référés du tribunal administratif de Pau.

Vu :

- la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, dite directive « services » ;
- 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 tenue le 10 février 2023 à 10 h 00 :

- le rapport de Mme Perdu,
- les conclusions de Mme Michaud, rapporteure publique,
- les observations de Me Velasco, représentant les sociétés Leyorra, Ceada Goze et Guadalquivir,

- et les observations de Me Gauci, représentant la communauté d'agglomération Pays Basques, en présence de M. B, Mme C, M. G et M. A.

Des notes en délibéré, enregistrées le 10 février 2023, ont été produites pour les sociétés requérantes, dans les requêtes n<sup>os</sup> 2200956, 2200971, 2200972, 2202002 et 2202003.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 5 mars 2022, le conseil communautaire de la communauté d'agglomération Pays Basque a adopté un règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation pour les locations meublées de courtes durées et déterminant les compensations, sur le fondement des dispositions des articles L. 631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation. Ce règlement abroge expressément un premier arrêté règlementant les conditions de délivrance des autorisations temporaires de changements d'usage, prévues par la loi dite Loi « ALUR » du 24 mars 2014, mises en place, par la communauté d'agglomération Pays Basque, pour les locations meublées de courtes durées réalisées sur le territoire de vingt-quatre communes (Ahetze, Anglet, Arbonne, Arcangues, Ascain, Bassussarry, Bayonne, Biarritz, Bidart, Biriartou, Boucau, Ciboure, Guéthary, Hendaye, Jatxou, Lahonce, Larressore, Mouguerre, Saint-Jean-de-Luz, Saint-Pierre d'Irube, Urcuit, Urrugne, Ustaritz, Villefranque) et instaure un régime de compensation de ces locations de courtes durées. Par une ordonnance n<sup>o</sup> 2200930 du 3 juin 2022, les juges des référés du présent tribunal ont suspendu l'exécution de cette délibération du 5 mars 2022, en retenant qu'en l'état de l'instruction, les moyens tirés de ce que le règlement méconnaissait le principe de proportionnalité tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 22 septembre 2020, affaires n<sup>os</sup> C-274/18 et C-727/18, de ce que ce règlement méconnaissait également le principe de sécurité juridique, ainsi que le IV de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme, étaient de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de ce règlement.

2. Par une délibération du 9 juillet 2022, le conseil communautaire de la communauté d'agglomération Pays Basque (CAPB) a modifié le règlement adopté le 5 mars 2022. Par une première ordonnance n<sup>o</sup> 2201595 du 16 septembre 2022, les juges des référés, saisis sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-4 du code de justice administrative, ont tenu compte des modifications apportées à ce règlement et ont mis fin à la mesure de suspension prononcée en juin 2022 et, par une seconde ordonnance n<sup>o</sup> 2202015 du 21 octobre 2022, le juge des référés du présent tribunal, saisi sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, a rejeté la demande de suspension de l'exécution de la délibération du 9 juillet 2022.

3. Par les requêtes n<sup>os</sup> 2200956, 2200971 et 2200972, les sociétés Leyorra, Ceada Goze et Guadalquivir demandent au tribunal d'annuler la délibération du conseil communautaire de la CAPB du 5 mars 2022. Par les requêtes n<sup>os</sup> 2202002 et 2202003 les sociétés Ceada Goze et Leyorra demandent l'annulation de la délibération du 9 juillet 2022.

Sur la jonction :

4. Les requêtes n<sup>os</sup> 2200956, 2200971, 2200972, 2202002 et 2202003 sont dirigées contre les délibérations du 5 mars et du 9 juillet 2022 par lesquelles le conseil communautaire de la communauté d'agglomération du Pays Basque a adopté un nouveau règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage des locaux d'habitation

en locations meublées de courtes durées et fixant les conditions de la compensation de ces locations, et soulèvent les mêmes moyens afin d'obtenir l'annulation de ces délibérations ou, à titre subsidiaire, pour contester la situation des communes de Guéthary, d'Anglet et de Bayonne, comprises dans le périmètre des communes situées en zone dite tendue où s'appliquera cette nouvelle réglementation. Elles ont, en outre, fait l'objet d'une instruction commune. Il y a donc lieu de les joindre pour y statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

*En ce qui concerne les conditions d'adoption des délibérations du 5 mars 2022 et du 9 juillet 2022 :*

5. Aux termes de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales :  
« I. – Le nombre et la répartition des sièges de conseiller communautaire sont établis : / 1° Soit selon les modalités prévues aux II à VI du présent article ; / 2° Soit, dans les communautés de communes et dans les communautés d'agglomération, par accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population de celles-ci. Cette majorité doit comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population des communes membres. La répartition des sièges effectuée par l'accord prévu au présent 2° respecte les modalités suivantes : / a) Le nombre total de sièges répartis entre les communes ne peut excéder de plus de 25 % celui qui serait attribué en application des III et IV du présent article ; / b) Les sièges sont répartis en fonction de la population municipale de chaque commune, authentifiée par le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ; / c) Chaque commune dispose d'au moins un siège ; / d) Aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges ; / e) Sans préjudice des c et d, la part de sièges attribuée à chaque commune ne peut s'écarter de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale des communes membres, sauf : (...) / – lorsque la répartition effectuée en application des III et IV du présent article conduirait à ce que la part de sièges attribuée à une commune s'écarte de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale et que la répartition effectuée par l'accord maintient ou réduit cet écart ; / – lorsque deux sièges seraient attribués à une commune pour laquelle la répartition effectuée en application du 1° du IV conduirait à l'attribution d'un seul siège. / II. – Dans les métropoles et les communautés urbaines et, à défaut d'accord, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, la composition de l'organe délibérant est établie par les III à VI selon les principes suivants : / 1° L'attribution des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, en fonction du tableau fixé au III, garantit une représentation essentiellement démographique ; / 2° L'attribution d'un siège à chaque commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale assure la représentation de l'ensemble des communes. / III. – Chaque organe délibérant est composé de conseillers communautaires dont le nombre est établi à partir du tableau ci-dessous. / (...) De 250 000 à 349 999 habitants ; 72 sièges. / Ce nombre peut être modifié dans les conditions prévues aux 2°, 4° ou 5° du IV. / IV. – La répartition des sièges est établie selon les modalités suivantes : / 1° Les sièges à pourvoir prévus au tableau du III sont répartis entre les communes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sur la base de leur population municipale authentifiée par le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ; / 2° Les communes n'ayant pu bénéficier de la répartition de sièges prévue au 1° du présent IV se voient attribuer un siège, au-delà de l'effectif fixé par le tableau

*du III ; (...) V. – Dans les communautés de communes, les communautés d'agglomération (...) si les sièges attribués sur le fondement du 2° du IV excèdent 30 % du nombre de sièges définis au deuxième alinéa du III, 10 % du nombre total de sièges issus de l'application des III et IV sont attribués aux communes selon les modalités prévues au IV. Dans ce cas, il ne peut être fait application du VI. / (...) VII. – Au plus tard le 31 août de l'année précédant celle du renouvellement général des conseils municipaux, il est procédé aux opérations prévues aux I, IV et VI. Au regard des délibérations sur le nombre et la répartition des sièges prévues aux I et VI et de la population municipale authentifiée par le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 précitée, le nombre total de sièges que comptera l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ainsi que celui attribué à chaque commune membre lors du prochain renouvellement général des conseils municipaux est constaté par arrêté du représentant de l'État dans le département lorsque les communes font partie du même département ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés dans le cas contraire, au plus tard le 31 octobre de l'année précédant celle du renouvellement général des conseils municipaux. / (...) ».*

6. S'il est soutenu qu'en vertu des dispositions du III de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales l'organe délibérant de la communauté d'agglomération Pays Basque ne devrait comprendre que 72 conseillers, au lieu du nombre beaucoup plus important de conseillers en exercice (232) mentionné dans les délibérations des 5 mars et 9 juillet 2022 en litige, le nombre de conseillers communautaires de la communauté d'agglomération Pays Basque a été déterminé sur le fondement des dispositions combinées des III, IV, et V de l'article L. 5211-6-1 précité. Par suite, le moyen tiré de l'irrégularité de la composition du conseil communautaire lors de l'adoption des délibérations des 5 mars et 9 juillet 2022, ne peut qu'être écarté.

*En ce qui concerne la méconnaissance des dispositions des articles 9 et 10 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur :*

7. L'article 9 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 prévoit que : « 1. Les États membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si les conditions suivantes sont réunies : / a) le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire à l'égard du prestataire visé ; / b) la nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ; / c) l'objectif poursuivi 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. / 2. Dans le rapport prévu à l'article 39, paragraphe 1, les États membres indiquent leurs régimes d'autorisation et en motivent la compatibilité avec le paragraphe 1 du présent article. / 3. La présente section ne s'applique pas aux aspects des régimes d'autorisation qui sont régis directement ou indirectement par d'autres instruments communautaires ». L'article 10 de cette même directive précise que : « 1. Les régimes d'autorisation doivent reposer sur des critères qui encadrent l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités compétentes afin que celui-ci ne soit pas utilisé de manière arbitraire. / 2. Les critères visés au paragraphe 1 sont : / a) non discriminatoires ; / b) justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général ; / c) proportionnels à cet objectif d'intérêt général ; / d) clairs et non ambigus ; / e) objectifs ; / f) rendus publics à l'avance ; / g) transparents et accessibles. / (...) ».

8. Aux termes, par ailleurs, de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation : « *La présente section est applicable aux communes de plus de 200 000 habitants et à celles des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. / 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 du même code : « *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. / (...) 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 de ce code : « *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 (...)* ».

9. Ainsi que l'a jugé la Cour de justice de l'Union européenne, saisi 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, dans son arrêt du 22 septembre 2020, *Cali Apartments SCI et HX* (affaires C-724/18 et C- 727/18), 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.

S'agissant de l'instauration d'un système de compensation de la location de meublés de courte durée :

10. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que malgré l'adoption, par une délibération du 28 septembre 2019, d'un règlement fixant les critères et conditions de location de meublés pour de courtes durées sur le territoire de vingt-quatre communes,

situées en zone dite tendue, c'est-à-dire où l'offre de logements pour les personnes souhaitant s'installer à l'année est inférieure à la demande, qui n'instaurait pas un système de compensation, il ressort des mêmes pièces que le programme local de l'habitat (PLH) adopté le 2 octobre 2021 a abouti au constat que dans ces communes le nombre de meublés proposés à la location de tourisme de courte durée, ne cessait d'augmenter depuis 2016.

11. En outre, la délibération du 5 mars 2022 adoptant le nouveau régime applicable à ces locations de courte durée, et instaurant un régime de compensation, en application des dispositions précitées de l'article L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation, retient dans ces motifs qu'une augmentation de 130 % des locations des meublés de tourisme a été constatée entre 2016 et 2020, que ces locations s'intensifient encore dans les communes littorales et rétro-littorales, et qu'il existe d'importants écarts de rentabilité entre le parc locatif loué à l'année et les locations de meublés de tourisme, de sorte que le règlement adopté en 2019 est considéré comme n'ayant que « partiellement répondu à l'objectif poursuivi par l'Agglomération en matière de lutte contre la pénurie de logements », tendant à garantir une offre de logements accessibles à tous. Ces données sont corroborées par les pièces versées au dossier, notamment l'étude d'octobre 2021, réalisée en collaboration avec l'université de Pau et des pays de l'Adour, dans le cadre d'un projet de recherche dédié à ces locations en Nouvelle-Aquitaine, à partir de données issues des plateformes internet de location de meublés. En outre, il ressort de données de l'INSEE que le parc locatif privé de longue durée progresse moins que le parc de résidences principales et secondaires, que les demandes de logements sociaux ne cessent d'augmenter et ne sont pas satisfaites, malgré une progression de ce parc, et une étude de l'Observatoire des loyers atteste d'une offre de location limitée, d'une demande qui augmente, dans une zone économiquement attractive où l'emploi salarié s'accroît, et de loyers médians correspondant à un niveau déjà élevé.

12. Ainsi, il ressort des pièces du dossier que la réglementation adoptée par la communauté d'agglomération le 5 mars 2022 est suffisamment justifiée et met en œuvre une politique de lutte contre la pénurie de logements qui constitue un objectif d'intérêt général, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision DC du 20 mars 2014 n° 2014-691 et la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt de 2020, précité.

13. À cet égard, l'existence d'un motif d'intérêt général lié à la pénurie de logements justifie l'adoption d'un règlement relatif au changement d'usage des locaux d'habitation avec compensation, dès lors que dans une telle situation, conformément aux dispositions précitées de l'article 9 de la directive 2006/123/CE « *l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle a posteriori intervenant trop tardivement pour avoir une efficacité réelle* ». Dès lors, il ne peut être utilement soutenu que la raison pour laquelle le règlement adopté en 2019 n'a pas permis d'atteindre l'objectif poursuivi de garantir une offre de logements accessibles à tous, serait uniquement liée à l'absence de contrôle par les autorités communales du respect par les bailleurs de cette réglementation et à l'absence de sanction.

14. Dans ces conditions, la nécessité d'instaurer un système de compensation des locations de courte durée, afin de garantir la réalisation de l'objectif d'intérêt général consistant à favoriser des locations de longue durée à des prix abordables, dans les seules communes du littoral et du rétro-littoral du Pays Basque situées en zone dite tendue, clairement identifiées, est suffisamment établie.

S'agissant de la contestation des critères d'octroi de l'autorisation de changement d'affectation et du régime de compensation mis en place :

15. En premier lieu, le système de compensation des locations de meublés de courtes durées mis en place par le règlement adopté par la communauté d'agglomération du Pays Basque le 5 mars 2022, modifié par la délibération du conseil communautaire du 9 juillet 2022, distingue les locations entrant dans le champ de ce règlement des meublés de tourisme, défini par l'article L. 324-1-1 du code du tourisme, et justifie le périmètre de son application, à savoir les vingt-quatre communes déjà mentionnées, en tenant compte du niveau élevé des loyers pratiqués dans lesdites communes, du niveau élevé des prix à l'acquisition et du nombre élevé de demandes de logements par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social. Est ainsi prise en compte la liste des communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants, fixée par le décret mentionné au I de l'article 232 du code général des impôts - à laquelle renvoient les dispositions précitées de l'article L. 631-9 du code de la construction et de l'habitation - situées en zone dite tendue.

16. En deuxième lieu, ce régime d'autorisations de changement d'usage des locaux d'habitation en locations de courtes durées avec compensation, laquelle consiste en la transformation en habitation de locaux ayant un autre usage, distingue désormais, à son article 3, depuis les modifications apportées par la délibération du 9 juillet 2022, deux modalités de compensation : la détention ou l'achat d'un bien par le propriétaire, en vue de sa transformation en locaux d'habitation, ou bien l'achat de droits dits de « commercialité » auprès de propriétaires souhaitant affecter à un usage d'habitation des locaux destinés à un autre usage (avec production de la convention de cession de commercialité), l'autorisation préalable au changement d'affectation étant délivrée par le maire de la commune dans lequel l'immeuble se situe. Il prévoit, enfin, à son article 4, des « régimes spécifiques », notamment pour les locations « mixtes », c'est-à-dire destinées aux étudiants pendant l'année scolaire et aux touristes en périodes estivales, ainsi que des dispenses d'autorisation, à son article 5, pour les meublés de tourisme mais aussi pour la location d'un meublé déclaré comme résidence principale, sous réserve d'une location ne dépassant pas cent-vingt jours au cours d'une année civile.

17. Le règlement précise, au premier alinéa de son article 3.2, que : « *Les locaux de compensation devront être situés dans le quartier ou la commune concernée par la demande de changement d'usage* », pour une surface plancher au moins équivalente (deuxième alinéa). Le troisième alinéa de cet article ajoute que : « *Les locaux relevant de la sous-destination « artisanat et commerce de détail » (PLU ayant opté pour les nouvelles destinations) ou de la destination « commerce » (PLU n'ayant pas opté pour les nouvelles destinations) situés en rez-de-chaussée, dont la vitrine donne sur le domaine public ou tout autre espace ouvert à la circulation publique, ne pourront pas servir de compensation, afin de favoriser le maintien de commerces de proximité* ».

18. Si les sociétés requérantes soutiennent d'abord que le régime mis en place, en particulier ce dernier article, manque de transparence, de clarté et d'accessibilité, en ce qu'il ne précise pas si le droit de commercialité, envisagé comme modalité de la compensation à l'article 3.1 du même règlement, concerne un local situé dans le même quartier ou la même commune, il résulte cependant des termes de l'article 3.2 du règlement précité, que le lieu de la compensation est de préférence le quartier où se trouve le bien et, sinon, la commune concernée, et ces dispositions s'appliquent aux deux modalités de compensation, ainsi que le précise d'ailleurs la CAPB en défense. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que le régime de compensation méconnaîtrait les principes de clarté et de transparence figurant à l'article 10 de la directive du 12 décembre 2006, doit être écarté.

19. S'il est également soutenu que les conditions de la compensation sont excessivement restrictives en ce qu'elles excluent les locaux transformés depuis moins de cinq ans, cette mention, qui figurait dans le règlement adopté par la délibération du 5 mars 2022, a été expressément abandonnée par la modification adoptée le 9 juillet 2022.

20. S'il est encore souligné que les plans locaux d'urbanisme des communes de Guéthary, d'Anglet ou de Bayonne restreignent la transformation de biens à un usage autre qu'habitation, en usage d'habitation, dans de nombreuses zones de ces communes (zones Uch, Uatc... etc) de sorte que la compensation serait, dans ces communes, « impossible à mettre en place », d'une part, ainsi que déjà précisé, le règlement autorise une compensation à l'échelle de l'ensemble du territoire communal et la CAPB produit, par ailleurs, une pièce émanant des services fiscaux qui recense les locaux susceptibles d'être proposés à la compensation, dont le contenu n'est pas sérieusement contesté, attestant de l'existence de biens pouvant servir à une compensation. Dans ces conditions, aucune atteinte au principe de proportionnalité prévu à l'article 9 de la directive précitée ne peut être retenue.

21. Enfin, aux termes de l'article 4.1 de ce règlement : « *Afin de maintenir une offre de location à destination des étudiants, des autorisations temporaires de changement d'usage à titre personnel pourront être délivrées sans compensation. / Ces autorisations concernent des propriétaires pratiquant un régime de location de forme mixte : étudiante durant neuf mois minimum et touristique durant une période estivale de trois mois. / À titre dérogatoire, ces autorisations temporaires sont délivrées aux personnes physiques pour une durée d'un an. Ces autorisations délivrées à titre personnel sont non cessibles (...)* ».

22. Ces dispositions tiennent compte de la situation spécifique des locations qualifiées de « mixtes », dès lors qu'elles concernent des biens donnés en location à des étudiants pendant l'année scolaire et loués à des touristes en période estivale. Si les requérantes soutiennent que cette dérogation instaure une discrimination et une différence de traitement illégale entre les propriétaires et administrés « selon la localisation des centres universitaires et d'enseignements supérieurs », cette circonstance ne peut être utilement invoquée dès lors qu'elle est totalement étrangère au règlement ici en litige et repose, en tout état de cause, sur une différence objective.

23. Dans ces conditions, les moyens tirés de ce que le règlement en litige et le régime de compensation des locations de meublés de courtes durées mis en place, porteraient des atteintes non proportionnées à l'objectif d'intérêt général poursuivi, seraient discriminatoires et méconnaîtraient les principes de clarté, de transparence et d'accessibilité et, en conséquence, l'ensemble des dispositions des articles 9 et 10 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006, doivent être écartés.

24. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions aux fins d'annulation, totale ou partielle, des délibérations du 5 mars et du 9 juillet 2022 du conseil communautaire de la communauté d'agglomération Pays Basque, adoptant un nouveau régime de locations meublés de courtes durées, présentées par l'ensemble des requérants, doivent être rejetées.

#### Sur les frais liés au litige :

25. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de rejeter les conclusions présentées par toutes les parties, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D É C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : Les requêtes n<sup>os</sup> 2200956, 2200971, 2200972, 2202002, 2202003, sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions présentées par la communauté d'agglomération Pays Basque sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la SARL Leyorra, à la SARL Ceada Goze, à la SAS Guadalquivir et à la communauté d'agglomération Pays Basque.

Délibéré après l'audience du 10 février 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Perdu, présidente,  
Mme Duchesne, conseillère,  
M. Diard, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 mars 2023.

La présidente-rapporteure,

L'assesseure,

Signé : S. PERDU

Signé : M. DUCHESNE

La greffière,

Signé : M. DANGENG

La République mande et ordonne au préfet des Pyrénées-Atlantiques 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 du présent jugement.

Pour expédition,  
La greffière,