



**AVIS DE Mmes COMPAGNIE & MOREL-COUJARD,
AVOCATES GÉNÉRALES**

Avis n° 15010 du 10 avril 2025 (P+B) – Troisième chambre civile

Demande d'avis n° 25-70.002 du 15 janvier 2025

Demandeur à l'avis : Monsieur le Président du tribunal judiciaire de Paris

Le présent avis a bénéficié des travaux du service de documentation, des études et du rapport de la Cour de cassation

La Cour est saisie pour avis, par le président du tribunal judiciaire de Paris statuant suivant la procédure accélérée au fond, des questions suivantes :

1°/ « *Lorsqu'une amende civile prévue par l'article L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation est sollicitée sur le fondement d'un changement d'usage illicite intervenu avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024, la détermination de l'usage d'habitation du local prévue par l'article L. 631-7 du même code doit-elle s'effectuer à l'aune des critères de la loi nouvelle ou de la loi ancienne?* ».

2°/ « *Dans l'hypothèse de l'application de la loi nouvelle aux faits antérieurs de changement d'usage illicite, les nouveaux critères de l'usage d'habitation sont-ils*

applicables aux instances en cours ou le sont-ils aux seules instances introduites postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024? ».

Il est renvoyé au rapport pour le détail des faits et de la procédure, en soulignant simplement qu'au cas présent, comme le rappelle le rapport, les parties s'opposent quant aux éléments de preuve de l'usage d'habitation du local ayant fait l'objet de locations meublées de tourisme¹ Local situé dans le [Localité 1], donné à bail à son dirigeant et associé, autorisé le 10 décembre 2015 à le sous-louer..

Le constat des faits est du 24 juillet 2023 et la saisine du président du tribunal judiciaire selon la procédure accélérée au fond tendant à voir prononcer les sanctions prévues par l'article L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation est en date du 17 octobre 2023.

Les questions posées portent sur la détermination de l'usage d'habitation du local au sens de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitat (CCH).

S'agissant des conditions de forme et de fond, fixées par l'article L. 441-1 du code de l'organisation judiciaire qui déterminent la recevabilité d'une saisine pour avis de la Cour de cassation, on relève qu'il s'agit de questions de droit précises, susceptibles de se poser dans de nombreux litiges, dont dépend l'issue du litige en cause et non tranchées par la Cour de cassation.

Elles sont enfin nouvelles, car se posant à l'occasion de l'application d'un texte nouveau, la loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à « renforcer les outils de *régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale* », entrée en vigueur le 21 novembre 2024.

Ce texte, dont l'intitulé final ²même est limpide, vient compléter un dispositif déjà dense de régulation du changement d'usage, dans le but avoué de maîtriser le phénomène tout à la fois économique, social, urbanistique que constitue l'explosion des locations touristiques de courte durée.

C'est dire l'importance des enjeux et les attentes que suscite la réponse qui sera celle de votre Cour.

Les deux versions du texte en cause:

¹Local situé dans le [Localité 1], donné à bail à son dirigeant et associé, autorisé le 10 décembre 2015 à le sous-louer.

² La proposition de loi n° 1176 s'intitulait initialement « visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif »; le changement de titre est issu de la première lecture au Sénat.

Dans leur rédaction issue de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018, les alinéas 3 et 4 de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation disposaient :

« Pour l'application de la présente section, **un local est réputé à usage d'habitation s'il était affecté à cet usage au 1^{er} janvier 1970.** Cette affectation peut être établie par tout mode de preuve.

Les locaux construits ou faisant l'objet de travaux ayant pour conséquence d'en changer la destination postérieurement au 1^{er} janvier 1970 sont réputés avoir l'usage pour lequel la construction ou les travaux sont autorisés.

Toutefois, lorsqu'une autorisation administrative subordonnée à une compensation a été accordée après le 1^{er} janvier 1970 pour changer l'usage d'un local mentionné à l'alinéa précédent, le local autorisé à changer d'usage et le local ayant servi de compensation sont réputés avoir l'usage résultant de l'autorisation. ».

Et dans leur rédaction résultant de la loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à « renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale », entrée en vigueur le 21 novembre 2024, ils disposent:

« Pour l'application de la présente section, **un local est réputé à usage d'habitation s'il était affecté à cet usage soit à une date comprise entre le 1^{er} janvier 1970 et le 31 décembre 1976 inclus, soit à n'importe quel moment au cours des trente dernières années précédant la demande d'autorisation préalable au changement d'usage ou la contestation de l'usage dans le cadre des procédures prévues au présent livre,** et sauf autorisation ultérieure mentionnée au quatrième alinéa du présent article. Cet usage peut être établi par tout mode de preuve, la charge de la preuve incombant à celui qui veut démontrer un usage illicite. Toutefois, les locaux construits ou ayant fait l'objet de travaux après le 1^{er} janvier 1970 sont réputés avoir l'usage pour lequel la construction ou les travaux ont été autorisés, sauf autorisation ultérieure mentionnée au même quatrième alinéa.

Lorsqu'une autorisation administrative a été accordée après le 1^{er} janvier 1970 pour changer l'usage d'un local mentionné au troisième alinéa, le local dont le changement d'usage a été autorisé et, dans le cas où cette autorisation a été accordée contre compensation, le local ayant servi à compensation sont réputés avoir l'usage résultant de l'autorisation. Une autorisation d'urbanisme ayant pour conséquence de changer la destination de locaux à usage d'habitation ne constitue un mode de preuve valable que si elle est accompagnée d'une autorisation de changement d'usage ».

Le périmètre de notre avis :

Précisons dès à présent que les questions posées portent sur l'alinéa 3 de l'article L. 631-7 du CCH, qui dispose pour tous les changements d'usage pouvant intervenir à partir d'un usage initial d'habitation, sans distinction.

Toutefois le changement d'usage intervenant du fait de la location touristique saisonnière au sens du dernier alinéa de l'article L.631-7 du CCH présente la particularité d'être le seul usage autre que l'usage d'habitation défini par l'article L. 631-7.

Par ailleurs, ce changement d'usage est seul en lien avec la solution du litige à propos duquel les questions ont été posées.

Nous avons donc choisi de borner notre avis aux réponses devant être apportées en cas de changement d'usage prévu par le seul dernier alinéa de l'article L.631-7 du CCH.

La question de l'usage d'habitation et l'article L. 631-7 du CCH avant la loi du 19 novembre 2024 :

Aux termes de ce texte, pour déterminer la nature du bien, il faut rechercher si celui-ci a reçu un usage d'habitation au 1^{er} janvier 1970 ou, après cette date, en vertu d'une autorisation.

Le troisième alinéa écarte expressément toute prescription acquisitive d'un usage régulier pour les locaux d'habitation illégalement transformés.

Une action en nullité est ouverte à l'encontre des contrats conclus en méconnaissance de l'article L. 631-7 (cinquième alinéa).

La législation sur l'usage a été validée par le Conseil constitutionnel³.

La Cour de justice de l'Union européenne l'a jugée conforme au droit de l'Union⁴, par l'arrêt CJUE du 22 septembre 2020, Cali Apartments, C 724/18 et C 727/18.

La preuve du changement d'usage ou plus exactement la preuve de l'affectation antérieure à un usage d'habitation a nourri un contentieux important.

Pour les locaux construits avant le 1^{er} janvier 1970, l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation retient comme date de référence la date

³ Conseil Constitutionnel, 20 mars 2014, décision n° 2014-691 DC, Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Avec cette exception que n'a pas été validé le droit de visite domiciliaire par les agents municipaux Conseil Constitutionnel décision n° 2019-772 QPC du 5 avril 2019.

⁴ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur.

du 1^{er} janvier 1970⁵. Cette date correspond à la généralisation, en application du décret n°69-1076 du 28 novembre 1969, à la suite d'une révision des évaluations foncières opérée par loi n°68-108 du 2 février 1968 imposant une déclaration de l'affectation des immeubles, de l'édition de fiches par l'administration pour établir ces déclarations.

La Cour de cassation a eu à plusieurs reprises l'occasion de préciser à quelle condition les éléments déclarés au 1^{er} janvier 1970 permettaient de considérer que le bien en cause était affecté, à cette date, à un usage d'habitation.

Sa position peut se résumer ainsi : « la preuve que le local a été affecté à un usage d'habitation postérieurement à cette date est inopérante ».

Parmi les décisions rendues, on peut citer un premier arrêt publié, 3^e Civ., 28 mai 2020, pourvoi n°18-26.366, publié, dans lequel il a été retenu que la preuve d'un usage d'habitation lors de l'acquisition par la propriétaire de son appartement le 2 avril 1980 était inopérante.

Dans un deuxième arrêt publié, 3^e Civ, 7 septembre 2023, pourvoi n° 22-18.101, une déclaration avait été remplie par le propriétaire, à la date du 17 août 1970, mentionnant que le local était occupé par le propriétaire.

Dans une troisième décision publiée, 3^e Civ., 11 janvier 2024, pourvoi n° 22-21.126, publiée, une fiche avait été déposée par le propriétaire le 9 octobre 1970. La Cour de cassation approuve la cour d'appel d'avoir relevé que « *la fiche modèle R avait pour seul objet de décrire la situation de l'immeuble à la date de sa souscription, le 9 octobre 1970, ce seul élément ne permettant pas de déduire l'usage des lieux au 1^{er} janvier 1970* ».

L'attendu comporte toutefois l'incise suivante (mise en gras dans le texte, qui a été interprétée par la doctrine comme marquant un certain infléchissement :

« les déclarations souscrites par les redevables de la propriété foncière, établies sur des formules spéciales fournies par l'administration, comportent les renseignements utiles à l'évaluation de chaque propriété ou fraction de propriété à la date de leur souscription, de sorte qu'une déclaration remplie postérieurement au 1^{er} janvier 1970 ne permet pas d'en établir l'usage à cette date, ni de le faire présumer (3^e Civ., 7 septembre 2023, pourvoi n° 22-18.101, publié ; 3^e Civ., 11 janvier 2024, pourvoi n° 22-21.126, publié) »,

⁵Sous-réserve qu'il n'y ait pas eu par la suite une autorisation d'urbanisme modifiant la destination du local.

⁵ Sous-réserve qu'il n'y ait pas eu par la suite une autorisation d'urbanisme modifiant la destination du local.

ajoutant in fine cette précision: « **sauf mention de la location du bien et du montant du loyer en vigueur au 1^{er} janvier 1970** ».

Dans tous ces pourvois, la Ville de [Localité 1] était la commune concernée et soutenait qu'il devait être possible de prendre en compte l'affectation du bien postérieure au 1^{er} janvier 1970, faisant valoir que, réglementairement, il avait été prévu des dates limites de dépôt des déclarations postérieures au 1^{er} janvier 1970⁶.

C'est au prisme de ces difficultés dues aux aspects réglementaires de la réforme de 1968, à celles qui sont inhérentes à l'écoulement du temps ainsi enfin qu'à la difficile traçabilité des mutations ou locations successives des biens que cette jurisprudence doit être envisagée.

La genèse de la loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 :

Plusieurs missions de réflexion ont été consacrées à la multiplication des meublés de tourisme et ont précédé la loi, dont celle de l'Inspection générale des finances (IGF), en 2022, et celle d'Annaïg Le Meur et de Vincent Rolland, en 2023, qui a abouti, sous l'égide de plusieurs ministères, au dépôt du rapport « Lutter contre l'attrition des logements permanents en zone touristique: De nouvelles mesures pour donner aux élus locaux les moyens de trouver le bon équilibre », en juillet 2023.

Parmi les propositions figurant dans ce rapport, la proposition n°10 visait à renforcer la réglementation permettant la régulation des meublés de tourisme en améliorant la sécurité juridique des décisions d'autorisation de changement d'usage : « *Le contrôle du changement d'usage des biens à usage d'habitation sera modernisé et simplifié afin de faciliter l'application de la réglementation par les communes. Les communes n'auront plus à faire attester de l'usage d'habitation du local à la date du 1^{er} janvier 1970. Elles pourront faire valoir un usage d'habitation postérieur à 1970 ce qui simplifiera considérablement la résolution des contentieux engagés avec des propriétaires qui ne respecteraient pas la réglementation* ».

Adoptée suivant la procédure accélérée⁷, la loi est issue d'une proposition transpartisane⁸, dans un contexte institutionnel marqué par l'instabilité à la suite de la dissolution de juin 2024.

6

Plus précisément jusqu'au 31 mai 1970 pour les communes de moins de 5 000 habitants et jusqu'au 15 octobre 1970 pour les autres (article 40.4 a du décret du 28 novembre 1969 précité), sachant que les formulaires réglementaires étaient issus d'un arrêté du 6 mars 1970.

7

Ce texte voté à une large majorité n'a pas donné lieu à une saisine du Conseil constitutionnel. Publié au JORF le 20 novembre 2024, il est entré en vigueur le 21 novembre 2024.

Il ne comporte pas de dispositions transitoires s'agissant de la réécriture de l'article L. 631-7 du CCH.

L'ambition de la loi :

on comprend que le contexte est bien différent de celui dans lequel est intervenue l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 qui, selon la doctrine, poursuivait un objectif de clarification d'un dispositif jugé touffu et archaïque et, après concertation, était parvenue à préserver un équilibre entre protection du logement et sécurité juridique. La loi du 19 novembre 2024 s'inscrit dans une action législative de longue haleine⁹ pour maîtriser les conséquences du développement très rapide de la location immobilière de courte durée, adossé à l'essor des plateformes numériques mettant en relation les bailleurs, professionnels ou particuliers et les voyageurs.

Comme on l'a souligné *supra*, elle est intitulée comme la loi « *visant à « renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale* ».

L'objectif de ce *continuum* législatif est la reconquête des logements voués à la location de longue durée, perdus au profit de la location touristique¹⁰.

Après la première lecture à l'Assemblée nationale, le 28 avril 2023, puis au Sénat, le 29 janvier 2024, la commission mixte paritaire conclusive s'est tenue le 28 octobre 2024.

8

Mme Annaïg LE MEUR et M. Inaki ECHANIZ, rapporteurs, députés, Mme Sylviane NOËL et M. Jean-François HUSSON, rapporteurs, sénateurs.

9

Pour citer les dispositions législatives les plus marquantes adoptées au cours des dernières années: la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 (dite « loi ALUR ») aux termes de laquelle 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 de l'article L. 631-7 du CCH; la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique ; la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite « loi ELAN ») qui a instauré une obligation de déclarer préalablement et de faire enregistrer toute location d'un logement meublé destiné à l'accueil touristique ; la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique qui a permis aux communes de soumettre à autorisation la location d'un local à usage commercial en tant que meublé de tourisme.

10

Mme Le Meur, lors des débats le 7 novembre 2024: « la location saisonnière, phénomène grandissant qui modifie nos villes et nos villages. Que restera-t-il des services publics, des écoles, des associations, mais aussi du vivre-ensemble, de l'identité territoriale, si, demain, nous n'agissons pas ? ».

Les conséquences en chaîne de ce phénomène ont été très bien décrites dans l'étude, à laquelle il est renvoyé, que la Cour de cassation a consacré à ses aspects juridiques dans son recueil annuel d'études en 2022¹¹.

Les enseignements des travaux parlementaires :

les rapports insistent sur les constats et l'urgence à agir qu'ils imposent: il est rappelé que près de 20 % des nuitées saisonnières réalisées en France le sont dans un meublé de tourisme de ce type et souligné que 37 % des élus locaux consultés par le Sénat en mai 2024 estimaient que les outils à leur disposition pour réguler la location meublée touristique n'étaient pas suffisants.

Ils mettent en lumière les difficultés contentieuses rencontrées par les communes pour rapporter la preuve de l'usage d'habitation¹², soulignant que la documentation, qui date de plus de cinquante ans, ne permet pas toujours de rapporter cette preuve au 1^{er} janvier 1970, difficulté accrue avec « *l'interprétation restrictive que la Cour de cassation a faite de ces dispositions dans plusieurs arrêts en 2020 et 2021, et plus récemment le 7 septembre 2023* ».

Ils proposent en conséquence de clarifier la rédaction, en prévoyant que tout local ayant reçu une affectation à usage d'habitation depuis le 1^{er} janvier 1970 conserve cet usage, sauf une décision explicite qui est intervenue ultérieurement pour en changer l'usage. Cette rédaction tend à faciliter l'administration de la preuve, « *dès lors que la démonstration d'un usage d'habitation ne doit plus se faire exactement à la date du 1^{er} janvier 1970* ».

Lors de l'examen en commission des affaires économiques au Sénat¹³, Mme Noël, sénatrice rapporteure, a proposé un amendement COM-51 a pour

Mme Valérie Létard, ministre du logement et de la rénovation urbaine au cours de la même séance: « Le texte clarifie également la charge de la preuve en matière de changement d'usage. Ce sujet était bloquant pour beaucoup de collectivités, en particulier la Ville de Paris ».

¹¹

« *Les enjeux juridiques des locations de courte durée* »; sous la plume de Mme Valérie Georget, conseillère référendaire à la troisième chambre civile.

¹²

Rapport sur la proposition de loi, après engagement de la procédure accélérée, de Mme Annaïg Le Meur et plusieurs de ses collègues visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue (1176), n° 1928, déposé le mercredi 29 novembre 2023 Assemblée Nationale: amendements identiques CE34 de M. Stéphane Delautrette et des membres du groupe Socialistes et CE78 de M. Antoine Armand et des membres du groupe Renaissance visant à clarifier la preuve du changement d'usage.

¹³

Rapport n° 586 (2023-2024), déposé le 7 mai 2024 Mme Sylviane Noël, Sénat.

objectif de garantir la sécurité juridique de la preuve de l'usage d'habitation d'un local. Reprenant le constat de la difficulté à rapporter la preuve qui incombe aux communes et de la nécessité de les doter « d'une boîte à outils » efficace, il est évoqué leur « désarroi » face à l'interprétation restrictive du juge. *« La jurisprudence récente de la Cour de cassation en témoigne : un document datant de quelques mois après le 1^{er} janvier 1970 ne constitue pas une preuve suffisante de l'usage habitation au sens de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation ».*

Les modifications proposées à l'article L. 631-7 du CCH telles qu'issues de la première lecture à l'Assemblée nationale sont jugées incertaines en termes de sécurité juridique du dispositif retenu. Deux risques sont ainsi soulignés : celui de revenir aux incertitudes du régime antérieur à l'ordonnance de 2005 en contraignant les communes à dérouler le « film » de l'historique de l'usage du bien et celui consistant à imposer à la commune d'apporter la preuve de l'usage d'un local *« pendant toute la période postérieure au 1^{er} janvier 1970 et non pas à n'importe quel moment après le 1^{er} janvier 1970. Cela reviendrait à considérer que la commune doit prouver l'usage d'habitation de manière continue ».*

La proposition de la sénatrice rapporteure a été adoptée par le Sénat sur le fondement de l'explication suivante : proposer *« une solution alternative permettant de concilier sécurité juridique et facilitation de la charge de la preuve pour les communes »* : il s'agit d'instituer une période de référence entre le 1^{er} janvier 1970 et le 31 décembre 1976, à l'intérieur de laquelle un usage d'habitation constituerait une preuve de l'usage d'habitation du local.

La doctrine a relevé que cette période permet à la fois de couvrir l'établissement de la très grande majorité des fiches de révision foncière et d'intervenir avant l'instauration du permis de construire de changement de destination avec travaux en 1977.

Les communes pourront s'appuyer sur des fiches postérieures au 1^{er} janvier 1970 (ou tout autre document de preuve) *« sans se voir opposer une jurisprudence restrictive du juge et sans compromettre la sécurité juridique des investisseurs et utilisateurs de locaux de bureaux ou de commerces »*¹⁴.

14

Texte voté au Sénat : *« Pour l'application de la présente section, un local est réputé à usage d'habitation s'il était affecté à cet usage à une date comprise entre le 1^{er} janvier 1970 et le 31 décembre 1976 inclus, sauf autorisation ultérieure mentionnée au quatrième alinéa du présent article. Cet usage peut être établi par tout mode de preuve, la charge de la preuve incombant à celui qui veut démontrer un usage illicite. Toutefois, les locaux construits ou ayant fait l'objet de travaux après le 1^{er} janvier 1970 sont réputés avoir l'usage pour lequel la construction ou les travaux ont été autorisés, sauf autorisation ultérieure mentionnée au même quatrième alinéa ».*

Lors de l'examen en commission mixte paritaire, il est bien précisé que:
« *des compromis pertinents ont été trouvés pour faciliter la recherche de la preuve de l'usage d'habitation du local - **un véritable caillou dans la chaussure** des collectivités locales face aux propriétaires* ».

Est issue du compromis trouvé en commission mixte paritaire la rédaction suivante :

« *Pour l'application de la présente section, un local est réputé à usage d'habitation s'il était affecté à cet usage soit à une date comprise entre le 1^{er} janvier 1970 et le 31 décembre 1976 inclus, soit à n'importe quel moment au cours des trente dernières années précédant la demande d'autorisation préalable au changement d'usage ou la contestation de l'usage dans le cadre des procédures prévues par le livre VI du présent code, et sauf autorisation ultérieure mentionnée au quatrième alinéa du présent article.* »

Il résulte clairement des travaux parlementaires que la modification apportée à la rédaction de l'alinéa 3 de l'article L. 631-7 du CCH, relative à la période 1970-1976, a pour objectif de neutraliser l'interprétation de ce texte faite par votre jurisprudence et plus précisément la portée à conférer à la date de référence sur la caractérisation de l'usage du bien.

En revanche, on ne trouve pas d'explication dans les travaux parlementaires de la modification relative à la période glissante de 30 ans.

L'objet et le sens de la règle édictée par l'article L. 631-7 du CCH dans sa version modifiée par la loi du 19 novembre 2024 :

le texte modifié ne change pas les règles d'administration de la preuve, le principe de liberté de la preuve demeurant inchangé.

Il n'intervient pas non plus au niveau de la détermination de la partie à qui incombe la charge de la preuve, celle-ci pèse toujours sur la partie qui entend faire constater le changement d'usage illicite pour demander l'application des mesures prévues à l'article L.651-2 du CCH.

Il n'a pas non plus pour effet de modifier rétroactivement l'usage du bien, il facilite toutefois la preuve de l'usage d'habitation de ce bien à une période donnée, en multipliant les occasions de constater l'usage illicite, mais sans créer un usage illicite.

Le mécanisme préexistant à l'ordonnance de 2005 a été décrit par la doctrine comme un système de « film de l'usage », consistant à établir l'usage d'habitation en continu du bien depuis 1945, l'ordonnance de 2005 lui ayant substitué un système de « photographie » de l'usage à la date de référence du 1^{er} janvier 1970. Le choix de cette date de référence répondait à un souci pragmatique. La réforme fiscale de 1968 a constitué

une sorte d'effet d'aubaine probatoire, en instituant la déclaration obligatoire de l'usage du bien à la date du 1^{er} janvier 1970.

La loi du 19 novembre 2024 conserve le même levier d'action, la détermination de la date de référence, **en étendant en premier lieu la période de référence du 1^{er} janvier 1970 au 31 décembre 1976** et ceci sans revenir à un système de « film » mais, pour filer la métaphore, en adoptant cette fois le principe du radar et du « flash » émis par celui-ci.

Seule la situation à l'intérieur de cette période est prise en compte, peu importe qu'elle ait évolué entre cette période et le jour où se posera la question du caractère licite de l'usage. Si on prouve une fois, à l'intérieur de cette période, l'usage d'habitation, la situation juridique du bien à cet égard est définitivement fixée, sauf autorisation ultérieure de l'administration¹⁵.

Ce dispositif est dans le droit fil de la réglementation depuis la fin de la seconde guerre mondiale, qui vise à privilégier et préserver l'usage d'habitation.

Il n'y a pas création d'une situation juridique mais révélation plus aisée de celle-ci. On retrouve le même pragmatisme visant à maximiser l'efficacité du système de fiches mis en place courant 1970.

Sur ce point, la jurisprudence de votre chambre se trouve expressément contrecarrée, puisqu'est permise la prise en compte des affectations à l'habitation postérieures au 1^{er} janvier 1970 jusqu'au 31 décembre 1976 inclus.

C'est la reprise de la thèse du second moyen de la Ville de [Localité 1] dans le pourvoi n°18-26.366, ayant donné lieu à votre décision du 28 mai 2020. Elle fait écho aux arguments présentés par la même commune dans le cadre du présent avis. Le calendrier réglementaire d'élaboration et de mise à disposition des fiches, le temps de leur appropriation par les contribuables sont les arguments invoqués pour justifier que toutes les fiches H2 et R, établies à l'intérieur de la période considérée, retrouvent valeur probatoire.

15

En l'occurrence, il s'agit de la prise en compte de l'usage d'habitation résultant d'une autorisation d'urbanisme ou d'un changement d'usage accordée après le 1^{er} janvier 1970.

¹⁶ S. Laly-Willing et Emmanuel Vital-Durand « *La législation sur le changement d'usage après la loi Le Meur: un pas en avant deux pas en arrière* » Construction-Urbanisme, n°1 janvier 2025.

La loi du 19 novembre 2024 **instaure en second lieu une autre période de référence, une période glissante de 30 ans** précédant la demande d'autorisation préalable au changement d'usage ou la contestation de l'usage. Il s'agit là d'une véritable innovation par rapport à la version antérieure du texte, introduite en commission mixte paritaire: le local sera réputé à usage d'habitation s'il était affecté à cet usage à n'importe quel moment au cours de cette période de 30 ans.

Comme relevé par des auteurs ¹⁶, une partie de la pratique et de la doctrine avait pourtant, préalablement à la loi du 19 novembre 2024, milité pour instaurer la prescription trentenaire¹⁷. Or, pas plus qu'avant la loi du 19 novembre 2024, il n'est possible avec la loi nouvelle de prescrire par écoulement d'un délai de 30 ans le caractère licite du changement d'usage, l'article L. 631-7-1 alinéa 1 du CCH étant inchangé¹⁸. Sans doute l'ajout de la seconde période traduit-il le maintien de ce principe d'exclusion de la prescription trentenaire.

L'effet légal du mécanisme de « flash peut ainsi jouer à plein: un usage d'habitation prouvé une seule fois à l'intérieur de cette période glissante suffit à figer l'usage du bien.

La finalité de cette disposition est vraisemblablement d'assurer à l'avenir la facilitation de la preuve recherchée par la loi, l'opportunité probatoire que constitue le système de fiches datant des années 1970 ayant vocation à s'épuiser au fur et à mesure de l'écoulement du temps¹⁹.

Mentionnons enfin le durcissement par la loi du 19 novembre 2024 du volet répressif du texte nouveau, l'amende civile prévue par l'article L.651-2 du CCH étant portée de 50 000 euros à 100 000 euros²⁰.

¹⁷

Cf H. Périnet-Marquet, RDI 2022, p.8.; Cf. également note du SDER sur les propositions du 116^e congrès des notaires de France.

¹⁸

Article L. 631-7-1 du CCH: « *l'usage de locaux défini à l'article L.631-7 n'est en aucun cas effacé par la prescription trentenaire prévue par l'article 2227 du code civil* ».

¹⁹

Les communes se voient toutefois communiquer des informations par l'administration fiscale en application de l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales. Par ailleurs, l'outil fiscal « gérer mes biens immobiliers », si un partage d'informations est prévu, pourrait faciliter la preuve.

²⁰

Celle-ci n'a pas modifié les autres mesures déjà prévues par l'article L. 651-2 du CCH dans sa version antérieure, le retour à l'usage d'habitation du local transformé sans autorisation, dans un délai fixé par le juge à l'expiration duquel est prononcée une astreinte d'un montant

L'application dans le temps de l'alinéa 3 de l'article L. 631-7 du CCH, dans sa version issue de la loi du 19 novembre 2024 :

de tout ce qui précède, il nous paraît possible de déduire, comme une partie de la doctrine²¹ et ainsi que le soutient la SCI propriétaire, que la loi du 19 novembre 2024 a édicté une règle de fond, en modifiant les périodes de référence visées à l'alinéa 3 de l'article L.631-7 du CCH, et non une règle de preuve, susceptible des'appliquer aux instances en cours comme le soutient la Ville de [Localité 1].

D'ailleurs, le terme « réputé » traduit selon nous le fait que ce texte règle la qualification qui doit être faite de l'usage de droit du local considéré, et ceci par référence à une période donnée, dès lors qu'on a prouvé, fût-ce à un seul instant à l'intérieur de cette période, que le local était à usage d'habitation.

Comme on l'a déjà relevé, la loi ne comporte aucune disposition transitoire, ce qui signifie que le législateur de 2024 ne l'a pas rendue expressément rétroactive. Son application dans le temps s'apprécie donc au regard de l'article 2 du code civil prévoit que *“ la loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif ”*.

Cet article énonce un double principe : celui de son application immédiate et celui de la non rétroactivité de la loi.

Il sera renvoyé au rapport qui expose de manière claire et complète comment ces principes se combinent pour régler les questions d'application de la loi dans le temps.

A ce stade, il importe de préciser que l'alinéa 3 de l'article L. 631-7 du CCH, dans sa nouvelle comme dans son ancienne version définissant le changement d'usage, ne se rapporte pas à une situation contractuelle²².

maximal de 1 000 € par jour et par mètre carré utile du local irrégulièrement transformé. Passé ce délai, l'administration peut procéder d'office, aux frais du contrevenant, à l'expulsion des occupants et à l'exécution des travaux nécessaires.

²¹

G. Daudré, P. Wallut.

²²

Même s'il est susceptible de conséquences sur des situations contractuelles puisqu'en cas de changement d'usage illicite, les conventions et accords conclus en violation de cet article sont nuls de plein droit. Ainsi, un bail commercial qui porterait sur un local réputé à usage d'habitation.

Pour déterminer la loi devant gouverner une situation juridique constituée antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, il convient de déterminer la date du fait créateur de la situation juridique et de vérifier dans quelle mesure ses effets sont susceptibles de se prolonger après la loi nouvelle. Au cas considéré, il s'agit donc de la date à laquelle a été constaté le fait susceptible d'être qualifié de changement d'usage.

Celui-ci résulte de la définition du changement d'usage que donne le dernier alinéa de l'article L. 631-7 du CHH, dans sa version issue de la loi du 19 novembre 2014 :

« le fait de louer un local meublé à usage d'habitation en tant que meublé de tourisme, au sens du I de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme, constitue un changement d'usage au sens du présent article »²³.

Qu'il s'agisse de l'une ou l'autre de ces versions, c'est la date de la location qui doit être prise en compte. Plusieurs locations pouvant, par définition, se succéder pour des périodes plus ou moins brèves, il est possible que le changement d'usage soit intermittent.

En outre, chaque location doit être envisagée individuellement, ce qui interdit d'y voir, comme avec une mise en location commerciale par exemple, un aspect de continuité, le changement d'usage se prolongeant au moins aussi longtemps que le bail commercial.

Ici, le « comportement fustigé », le changement d'usage sans autorisation est consommé du fait de la location et susceptible de se renouveler à chaque location.

On note que les obligations de déclaration préalable et d'enregistrement auprès des mairies, prévues à l'article L. 324-1-1 du code du tourisme, ne font pas appel à la notion de « location » mais à celle d'« offre à la location ». Cette notion-là permet, contrairement à celle de « location », d'appréhender un comportement dans la durée et d'y voir un manquement continu aussi longtemps que, par exemple, la mise en ligne de l'annonce perdure.

23

L'article 5 de la loi du 19 novembre 2024 a en effet modifié ce dernier alinéa, qui, dans sa version précédente, du 25 novembre 2018, était ainsi rédigé : « 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 ». Au visa des articles L. 631-7 et L. 632-1 du CCH, votre chambre en a déduit que constituait un changement d'usage la location, à plus d'une reprise au cours d'une même année, d'un local meublé pour une durée inférieure à un an, à une clientèle de passage qui n'y fixe pas sa résidence principale (3^e Civ., 21 février 2021, pourvoi n°19-13.191). La question se posera sans doute de savoir si cette définition, plus restrictive, doit être maintenue avec la nouvelle rédaction du texte.

Cette diversité des notions utilisées ajoute à la difficulté de l'analyse juridique, même si la loi du 19 novembre 2024 a vraisemblablement cherché, en modifiant la définition du changement d'usage du fait de la location de meublé de tourisme, à apporter de la cohérence à un régime juridique éclaté entre plusieurs codes, comme le rapport l'a souligné.

Pour se prononcer sur la question de la loi applicable, il est donc nécessaire d'entrer dans le détail des périodes de location réalisant le changement d'usage non autorisé:

si la location est intervenue avant le 21 novembre 2024, la loi ancienne doit s'appliquer pour déterminer s'il y a un changement d'usage ;

si la location est postérieure au 21 novembre 2024, la loi nouvelle doit s'appliquer pour déterminer s'il y a un changement d'usage ;

si la location a débuté avant le 21 novembre 2024 et s'est poursuivie postérieurement, nous sommes d'avis qu'il existe un élément de continuité du changement d'usage, par la poursuite de la location et que la loi nouvelle doit s'appliquer pour caractériser le changement d'usage.

Néanmoins, la solution avancée par la Ville de [Localité 1] dans son subsidaire mérite d'être discutée et, pour ce faire, il faut examiner s'il est possible de qualifier la nouvelle rédaction de l'alinéa 3 de l'article L.631-7 du CCH de loi interprétative.

Il s'agirait d'opérer une analyse distributive de l'alinéa 3 de l'article L. 631-7 du CCH nouveau et de dissocier les deux périodes de référence.

En effet, l'adjonction par la loi nouvelle de la seconde période de référence de 30 ans glissante constitue une innovation totale, qui interdit de retenir pour cette période le caractère interprétatif de la loi.

La jurisprudence²⁴ exige pour qu'une loi soit interprétative, qu'elle « *se borne à reconnaître, sans rien innover* ».

Quelle serait dès lors l'interprétation prétorienne, que la loi serait venue mettre en échec ?²⁵

²⁴

²⁴ 3^e Civ., 27 février 2002, pourvoi n° 00-17.902.

²⁵

²⁵ Cf. N. Molfessis RTDCiv. 2002 n°3, p.599 cité au rapport.

A notre sens, il n'y a véritablement « interprétation prétorienne » que sur la question de l'articulation entre l'alinéa 3 de l'article L. 631-7 du CCH, tel qu'il résultait de l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005, instituant une date de référence au 1^{er} janvier 1970 et la loi n° 68-108 du 2 février 1968 imposant une déclaration foncière, dont le décret d'application n° 69-1076 du 28 novembre 1969 a fixé les dates limites de remise des déclarations au 31 mai 1970 pour les communes de moins de 5 000 habitants et au 15 octobre 1970 pour les autres.

La loi ne pourrait donc répondre à la définition d'une loi interprétative que pour une période restreinte, comprise entre le 1^{er} janvier 1970 et le 15 octobre 1970²⁶.

Dès lors, pour cette période-là, les critères de la loi interprétative nous semblent réunis, il n'y a pas d'innovation et les décisions du Conseil Constitutionnel, de la CJUE ainsi que vos propres décisions de nontransmission de QPC ont démontré l'existence d'un motif impérieux d'intérêt général tenant à la lutte contre la pénurie de logements destinés à la location.

Ce motif spécifique excède celui du « simple » ordre public et nous semble correspondre à l'exigence posée par l'Assemblée plénière dans sa décision du 23 janvier 2004, pourvoi n° 03-13.617, à propos de la loi Murcef.

Toutefois, cette décision posait une exigence supplémentaire pour l'application rétroactive de la loi nouvelle, celle de dispositions expresses de la loi en ce sens et la loi du 19 novembre 2024 n'en comporte pas sur ce point précis.

Néanmoins, il résulte des travaux parlementaires que la volonté du législateur clairement exprimée était de revenir sur votre jurisprudence. De ce fait, il pourrait être considéré que le législateur avait implicitement l'intention de rendre rétroactive la modification apportée à l'alinéa 3 de l'article L. 631-7 du CCH.

Seraient concrètement concernés les changements d'usage par locations touristiques saisonnières intervenues antérieurement au 21 novembre 2024, pour lesquels, pour rapporter la preuve de l'usage initial d'habitation, les communes de moins de 5000 habitants pourraient se référer aux fiches remises jusqu'au 31 mai 1970 et les communes de plus de 5000 habitants à celles remises jusqu'au 5 octobre 1970.

26

L'extension de la première période de référence jusqu'au 31 décembre 1976, bien au delà de l'année 1970, année au cours de laquelle étaient entrées en application, progressivement, les dispositions du décret d'application de la loi de 1968, apparaît elle comme une innovation.

Toutefois, en aucun cas, cela ne permettrait d'appliquer la loi nouvelle aux procédures en cours, en raison de l'impossibilité d'appliquer une sanction plus sévère, qui n'était pas encourue à la date de la location constituant le changement d'usage illicite.

Vous avez décidé en effet, par une décision du 5 juillet 2018, pourvoi n°18-40.014, de non lieu à transmission de QPC, que l'amende civile encourue au titre de l'article L. 651-2 du CCH constitue une sanction ayant le caractère d'une punition. En conséquence, la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au principe de non rétroactivité de la loi pénale plus sévère s'oppose à son application aux procédures en cours²⁷.

Vous pourriez cependant décider que ne serait applicable que la seule amende de 50.000 euros encourue en application de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 et de n'appliquer la loi nouvelle que pour retenir l'usage illicite, en considération de la nouvelle première période de référence fixée par l'article L 631-7 dans sa version issue de la loi du 19 novembre 2024, mais réduite à une période comprise entre le 1^{er} janvier 1970 et le 15 octobre 1970.

Enfin, l'hypothèse d'une qualification partielle de loi interprétative, outre qu'elle ne peut avoir d'effet que résiduel, induit une telle complexité de mise en oeuvre qu'elle pose une délicate question de sécurité juridique.

L'arrêt rendu par la CJUE le 22 septembre 2020 a certes validé la réglementation française sur le changement d'usage en considération du motif impérieux d'intérêt général visé par ce texte tenant à la nécessité de préserver le parc locatif offert à la location de longue durée.

Cette conformité est néanmoins, selon la Cour, subordonnée à l'édiction de **dispositions claires et non ambiguës, rendues publiques à l'avance, transparentes et accessibles**.

Ceci implique que ces exigences de lisibilité, intelligibilité et accessibilité de la loi, par ailleurs principes à valeur constitutionnelle, s'imposent à chaque modification de cette réglementation.

On peut donc s'interroger sur les conséquences quant à la conformité de la réglementation sur le changement d'usage, d'une interprétation qui serait aussi byzantine.

Le risque existe selon nous d'amoindrir la robustesse du dispositif au regard du droit européen et de favoriser l'émergence de nouveaux contentieux.

²⁷

Conseil constitutionnel, 30 décembre 1982, n° 82-155 DC.

Nous sommes en conséquence d'avis que l'alinéa 3 de l'article L. 631-7 du CCH, dans sa version antérieure à la loi du 19 novembre 2024, ne peut s'appliquer aux procédures en cours.

Ainsi, à la première question, nous vous proposons de répondre que la loi ancienne doit s'appliquer, sous réserve que la location ne se soit pas poursuivie après l'entrée en vigueur de la loi nouvelle.

À la seconde question, nous vous proposons de répondre que la loi nouvelle ne peut pas s'appliquer aux instances en cours.

En conclusion, nous rappelons d'une part, que le présent avis ne vaut qu'au regard de la combinaison entre les alinéas 3 et 6 de l'article L. 631-7 du CCH, dans sa version issue de la loi du 19 novembre 2024 et que les réponses suggérées ne préjugent pas de l'avis qui pourrait être le nôtre s'agissant de la même problématique appliquée à d'autres types d'usage.

D'autre part, dans une perspective plus large sur cette loi, dont la Cour de cassation connaît pour la première fois, il nous semble que l'objectif premier recherché par le législateur est atteint, au delà de la question de l'application de ce texte dans le temps.

Il n'est que de rappeler l'extension à toutes les zones géographiques de la législation sur le changement d'usage²⁸ et la possibilité pour toutes les communes d'adopter une réglementation des locations touristiques saisonnières, d'abaisser dans ce cadre à un maximum de 90 jours le nombre de nuitées de locations pour les résidences principales ainsi que l'extension, à ces mêmes locaux, de la procédure d'enregistrement préalable²⁹.

²⁸

Article L. 631-9 du CCH.

²⁹

Article L. 324-1-1 du code du tourisme. Avec une entrée différée pour les deux dernières mesures citées, respectivement au 1^{er} janvier 2025 et à une date à fixer par décret, au plus tard le 20 mai 2026.

