

Rapport n°2

Accunsentu per a messa in opera di i prucessi d'arrigistrera è di cambiamentu d'usu in quant'è à l'ammubulati per u turisimu Approbation de la mise en œuvre des procédures d'enregistrement et de changement d'usage des meublés de tourisme

La location touristique concurrence de manière problématique le secteur de l'hébergement et détourne les logements disponibles au détriment de la population insulaire.

La Ville de Bastia connaît indéniablement une très forte tension sur le marché du logement sur lequel de nombreux ménages sont confrontés à des difficultés d'accès à des logements adaptés à leurs ressources financières.

Le Décret n°2013-392 du 10 mai 2013 de la Loi ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové fixe la liste des agglomérations situées dans une zone dite "tendue".

Ainsi, les 5 communes du territoire de la Communauté d'agglomération de Bastia : Bastia, Furiani, San-Martinu-di-Lota, Santa-Maria-di-Lota, E Ville-di-Pietrabugnu sont classées en zone tendue en matière de logement.

L'essor de ce type de logements a également des conséquences sur la fiscalité et l'économie locales.

Aussi, il y a lieu de trouver le juste équilibre entre l'essor touristique de la Ville de Bastia et l'offre de logements destinée aux habitants permanents.

C'est cette régulation équilibrée, adaptée au territoire communal et séquencée par paliers qui est soumise à la présente Assemblée.

Les articles L. 631-7 et suivants du Code de la construction et de l'urbanisme (CCH) confient l'instauration d'une procédure de changement d'usage des locaux d'habitation à l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme. Notre collectivité a conservé ses compétences en matière d'urbanisme.

L'instauration de la procédure d'autorisation de changement d'usage doit être justifiée par un strict motif d'intérêt général, être proportionnée et non discriminatoire dans son application. En l'espèce, l'existence d'une tension locale sur le marché du logement, révélant que les ménages logés ou souhaitant se loger sur cette commune sont confrontés à une difficulté d'accès à des logements adaptés à leurs ressources financières justifie ce motif d'intérêt général, la recrudescence de l'offre de meublés de touristes contribuant à aggraver le phénomène de pénurie de logements.

Ainsi, en collaboration avec la Communauté d'Agglomération de Bastia (CAB) et dans une logique de maîtrise de la pénurie de logements à l'année, il apparaît essentiel que la Ville encadre et régule l'offre de locations saisonnières sur son territoire.

A cet égard, les états déclaratifs des plateformes intermédiaires de paiement liées à Airbnb, Booking et Abritel, relevés de 2019 à 2022 transmises par la CAB font apparaître 706 meublés de tourisme en 2019 situés sur le territoire de la CAB dont 512 situés à Bastia. En 2022, le phénomène s'amplifie puisque 973 meublés de tourisme sont décomptés dont 586 situés sur le territoire bastiais :

| | | Nbre d'hébergeurs | Total |
|------|-------------|-------------------|-------|
| 2019 | BASTIA | 512 | 706 |
| | FURIANI | 85 | |
| | SAN MARTINU | 49 | |
| | SANTA MARIA | 40 | |
| | VILLE | 20 | |
| 2020 | BASTIA | 456 | 679 |
| | FURIANI | 88 | |
| | SAN MARTINU | 60 | |
| | SANTA MARIA | 45 | |
| | VILLE | 30 | |
| 2021 | BASTIA | 444 | 685 |
| | FURIANI | 80 | |
| | SAN MARTINU | 65 | |
| | SANTA MARIA | 53 | |
| | VILLE | 43 | |
| 2022 | BASTIA | 586 | 973 |
| | FURIANI | 115 | |
| | SAN MARTINU | 152 | |
| | SANTA MARIA | 73 | |
| | VILLE | 47 | |

Afin d'évaluer le phénomène sur son périmètre de compétences, la CAB a également mandaté en 2022 l'Agence du Tourisme de la Corse (ATC) afin d'affiner les données relatives au parc locatif de meublés de tourisme. Cette étude a mis en évidence le fossé existant entre la réalité des locations et les données dont les collectivités disposent. En effet, les loueurs, par méconnaissance ou sciemment, s'abstiennent dans la grande majorité des cas de transmettre la déclaration prévue à l'article L. 324-1-1 du Code du tourisme, ce malgré les actions de communication mises en œuvre par la CAB. Cet état de fait impose le développement d'outils dédiés à l'observation et au suivi du phénomène sur le territoire pour en mesurer davantage encore les impacts.

L'analyse de ces éléments combinée au classement en zone B1 de la commune de Bastia corrobore la nécessité de régulation de l'activité.

Par suite, l'adoption et la mise en œuvre des deux procédures ci-après, décorréées l'une de l'autre, paraissent pleinement justifiées :

- L'attribution d'un numéro d'enregistrement (résidences principales et secondaires),
- Le changement d'usage (résidences secondaires ou principales au-delà de 120 jours).

Cette adoption intervient dans le droit fil de la délibération du conseil communautaire de la CAB en date du 25 juillet 2022 approuvant à l'unanimité le principe d'une régulation des locations meublées de tourisme ainsi que la possibilité de mise en place d'un règlement de changement d'usage des locaux d'habitation et d'un numéro d'enregistrement aux meublés de tourisme.

Bastia a été désignée ville pilote du dispositif avant une extension à l'ensemble du territoire communautaire.

En conséquence, la commune de Bastia a délibéré le 15 septembre 2022 afin que le conseil municipal adopte l'ensemble de ces mesures les mois suivants.

1. La procédure d'attribution d'un numéro d'enregistrement :

Le conseil municipal peut délibérer sur l'instauration d'une procédure d'enregistrement permettant de soumettre à déclaration préalable la mise en location d'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. Cette déclaration préalable donnera lieu à l'attribution d'un numéro d'enregistrement.

Cette procédure d'enregistrement est un dispositif renforcé de contrôle et de suivi des meublés de tourisme et figure au III de l'article L.324-1-1 du Code du tourisme.

Dès sa mise en œuvre, il devient obligatoire pour les loueurs comme pour les plateformes de faire figurer ce numéro sur toute annonce relative au bien y compris sur la plateforme (Art. L.324-2 du Code du tourisme)

Il permet aux communes de mettre en place un inventaire des hébergements touristiques de courte durée présents sur leur territoire, mais également de valider la conformité de certaines locations touristiques susceptibles de fragiliser l'équilibre entre un parc d'habitation suffisant et le développement des activités économiques.

Pour ce faire la CAB met à disposition des communes un téléservice qui permet aux loueurs de se déclarer et d'obtenir immédiatement et automatiquement un numéro d'enregistrement standardisé.

2. La procédure de changement d'usage :

Parallèlement à la procédure d'enregistrement, le Conseil Municipal peut adopter la procédure de changement d'usage. Il y a changement d'usage lorsqu'il est question de transformer un logement à usage d'habitation en un local professionnel ou commercial. Le changement d'usage est fait pour protéger le logement et concerne exclusivement des locaux d'habitation transformés pour un autre usage tel que notamment la location touristique de courte durée.

Les jurisprudences françaises et européennes ont confirmé que la procédure de changement d'usage répondait bien au motif impérieux d'intérêt général ci-dessus développé qu'est la protection du logement à destination de la population permanente.

Ainsi, et au regard de la situation créée par le développement des locations de meublés de tourisme, il est proposé de soumettre la location d'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, à l'octroi préalable d'une autorisation de changement d'usage et ce,

- Dès la première nuitée pour les résidences secondaires,
- A compter du 121^{ème} jour de location pour les résidences principales.

En effet, par exception, la demande d'autorisation temporaire pour changement d'usage n'est pas requise pour les résidences principales qui peuvent faire l'objet en partie ou en totalité, de locations jusqu'à 120 jours par an.

A/ Régime d'autorisation temporaire de changement d'usage de locaux destinés à l'habitation en locaux meublés loués de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile, applicable aux personnes physiques sans compensation et limitée dans le temps :

- Champ d'application :

Le champ d'application est précisé au règlement joint en annexe. Il s'applique aux personnes physiques conformément aux dispositions de l'article L.631-7-1A du CCH. Il est proposé une mise en place de la procédure de changement d'usage sur l'ensemble du territoire de la commune notamment afin d'obtenir une cartographie exhaustive du parc locatif des meublés de tourisme à Bastia.

Toutefois, au vu de la pénurie de logements caractérisée, de la classification de Bastia en zone tendue et de la progression évidente du nombre d'offre de locations de courte durée dans le centre-ancien de Bastia, il apparaît indispensable de définir un périmètre adapté au sein duquel un régime d'autorisation spécifique et restrictif s'appliquera : Le périmètre couvert par les dispositifs de l'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) apparaît à cet égard le plus pertinent.(cf Plan en annexe du règlement).

En effet, la Ville, avec l'appui de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) et de la Collectivité de Corse, a mis en place le dispositif des OPAH dans l'objectif d'aider financièrement à la réhabilitation des immeubles anciens pour permettre notamment aux propriétaires occupants de se maintenir sur place dans de bonnes conditions d'habitabilité et aux propriétaires bailleurs d'offrir des logements de qualité à loyers modérés.

Or, le phénomène de progression de l'offre des meublés de tourisme est particulièrement sensible sur le périmètre de l'OPAH car la valorisation du patrimoine opérée depuis toutes ces années grâce aux investissements réalisés, tant publics que privés, rend le quartier attractif pour le tourisme.

Cela implique deux conséquences pour les ménages souhaitant s'installer dans le Centre Ancien pour profiter de ses services et équipements : une offre locative réduite et une envolée des prix de l'immobilier à la vente et à la location à l'année.

De plus, certains immeubles ne peuvent plus bénéficier du dispositif de l'OPAH Copropriétés Dégradées, car il requiert de compter un minimum de 75 % de résidences principales dans l'immeuble ce qui tend à se raréfier compte-tenu du développement des locations de courte durée.

- **Conditions d'octroi à caractère général :**

Durée : il est proposé de délivrer l'autorisation de changement d'usage pour une durée d'un an lors de la première année de mise en œuvre du dispositif, ce afin de mesurer plus finement l'impact des locations de courte durée sur le parc locatif résidentiel et affiner le dispositif durant cette période (l'opportunité de la mise en place de quotas par secteurs dans le périmètre hypercentre couvert par l'OPAH sera ainsi envisagée). Par la suite, une durée d'autorisation de trois ans semble pertinente et sera soumise à la présente Assemblée.

La prise d'effet de la mise en œuvre de la procédure de changement d'usage ci-dessus décrite est ainsi fixée au 1er octobre 2023. Ce délai est destiné à assurer la sécurité juridique du dispositif et permettre aux loueurs, qui devront se mettre en conformité à compter de cette date, de disposer d'un délai suffisant pour accomplir toute diligence utile à cette entrée en vigueur.

Les autres conditions à caractère général sont développées dans le règlement annexé (article 3).

- **Conditions d'octroi complémentaires applicables au périmètre renforcé :**

Limitation du nombre d'autorisations délivrées à un meublé de tourisme par foyer fiscal. Le principe du changement d'usage a un caractère personnel et s'attache donc à la personne du loueur. Dans la mesure où une personne physique souhaiterait mettre en location de courte durée plus d'un bien, le régime prévu au B/ du présent rapport et aux articles 8 et 9 du règlement annexé trouve à s'appliquer.

Mesure transitoire : Quotas de logements disponibles par secteur : à l'issue d'une période d'observation et d'évaluation du dispositif, une définition de secteurs assortis de pourcentages de logements pouvant être simultanément autorisés sera soumise au Conseil Municipal pour mise en œuvre au 1^{er} mars 2024. En effet, si le constat du caractère trop général de la définition du périmètre est avéré au détriment du parc résidentiel, ce dispositif assorti d'une liste d'attente pourrait s'avérer pertinent. La cartographie issue de cette observation et son analyse liée portant notamment sur l'évolution et l'impact de l'offre des meublés de tourisme sur le parc locatif résidentiel seront établies par la CAB.

B/ Régime d'autorisation préalable à changement d'usage de locaux destinés à l'habitation en locaux meublés loués de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile subordonné à compensation :

- **Champ d'application :**

Le champ d'application est précisé au règlement joint en annexe. Il s'applique aux personnes morales conformément aux dispositions de l'article L.631-7-1 du CCH, ainsi qu'aux personnes physiques proposant de mettre plus d'un logement en location de meublés de tourisme. Sont notamment concernées les sociétés civiles immobilières et SARL de famille.

Il est proposé la mise en place de cette procédure sur le périmètre OPAH, pour les motifs ci-avant exposés avec possibilité d'extension après évaluation.

- **Conditions tenant à la compensation :**

Il est proposé au Conseil municipal de choisir la compensation au réel impliquant que chaque personne morale, pour toute demande, ou toute personne physique, au-delà d'un bien, à laquelle l'autorisation de changement d'usage est accordée, devra simultanément transformer un local non dévolu à l'habitation (bureaux, commerces etc. hors local commercial situé en rez-de-chaussée, à l'exception de ceux situés dans la cour d'un immeuble) en logement remplissant les critères définis par la Ville.

Le dispositif ainsi pensé permet de compenser le changement d'usage du premier local et de maintenir une offre de logements pour la commune.

Le changement d'usage en l'espèce est donc définitif, à caractère réel. Le titre est attaché au local et non à la personne.

Afin d'élargir les possibilités offertes aux loueurs concernés et en vertu du principe de proportionnalité, la compensation pourra également intervenir via l'achat de droits de commercialité. Dans ce cas le loueur souhaitant transformer un logement en meublé de tourisme pourra payer une autre personne pour qu'elle transforme un local commercial en logement.

- **Critères liés au changement d'usage** : précisés dans le règlement annexé.

- **Critères liés au local proposé en compensation** :

La surface de compensation ou la typologie du logement ainsi que la qualité du local doivent être au moins égales à celles faisant l'objet du changement d'usage, les dossiers étant examinés en fonction de la qualité d'habitabilité des locaux.

Les locaux apportés en compensation doivent répondre aux normes définies par le décret du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent et ne doivent pas constituer une extension de logement existant. Les surfaces sont calculées conformément à l'article R.156-1 du Code du CCH.

La compensation doit porter sur un logement situé dans le périmètre OPAH.

En aucun cas la compensation ne devra porter sur un local situé en rez-de-chaussée d'immeuble (à l'exception de ceux situés sur cour d'un immeuble)

Les locaux offerts en compensation sont mentionnés dans l'autorisation qui est, elle-même, publiée au fichier immobilier sous la responsabilité du pétitionnaire.

En vertu du principe de sécurité juridique, des mesures transitoires s'imposent pour assurer un délai de mise en conformité suffisant aux loueurs concernés dès lors que les contours de ce dispositif sont précisés ci-dessus et dans le règlement en annexe mais qu'ils pourront être ajustés au regard de la période d'observation susmentionnée.

Par dérogation aux présentes dispositions et afin d'en faciliter la mise en œuvre, les logements dédiés aux locations de meublés de tourisme seront considérés comme des biens pouvant faire l'objet de cette compensation.

Une prise d'effet de ce dispositif au 1^{er} mars 2024 paraît à cet égard pertinente.

Modalités de mise en œuvre et accompagnement

Cette procédure interviendra par le biais d'un téléservice acquis et géré par la Communauté d'Agglomération.

Grâce à celle-ci, une observation fine du marché des meublés de tourisme sur la commune pourra être réalisée en partenariat avec la CAB. Les données recueillies permettront par ailleurs d'analyser l'impact des meublés de tourisme sur le parc locatif résidentiel.

À la suite de cette période d'observation, il sera proposé au Conseil municipal de définir un quota d'autorisations délivrées sur le secteur OPAH, proportionné à l'impact des meublés de tourisme sur le parc locatif dudit secteur, et d'approuver son entrée en vigueur au 1^{er} mars 2024.

Les expériences de la régulation des meublés de tourisme dans d'autres communes et territoires métropolitains ont montré que son efficacité tenait essentiellement dans les moyens de contrôle mis en œuvre par les collectivités pour garantir son application.

Les besoins quantifiés en ressources humaines dédiés à cette mission sur la Ville de Bastia, en partenariat avec la CAB, s'élèvent à 1 ETP.

À cet effet, il sera prochainement proposé au Conseil municipal la création d'un nouveau poste dédié à l'instruction, le contrôle et le suivi du contentieux généré par la mise en œuvre de cette nouvelle procédure.

L'agent en charge de cette mission fera partie d'un groupe de travail associant les services de la Ville et de la CAB concernés.

En conséquence, il est proposé :

- De prendre acte du règlement portant modalités fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation tel que figurant en annexe.
- D'approuver le règlement portant modalités fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation.
- De valider la procédure d'attribution d'un numéro d'enregistrement et d'approuver sa mise en œuvre au 1^{er} octobre 2023.
- D'approuver les conditions dans lesquelles seront délivrées les autorisations préalables au changement d'usage des locaux d'habitation par Monsieur le Maire de Bastia dans les conditions définies aux articles L. 631-7 et suivants du CCH s'agissant de la location d'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.
- D'autoriser Monsieur le Maire à signer les autorisations préalables au changement d'usage des locaux d'habitation.
- De prendre acte de la définition d'un périmètre renforcé couvrant le secteur de l'OPAH tel que figurant en annexe.
- De valider l'adhésion au logiciel Déclaloc pour l'accomplissement des démarches liées au numéro d'enregistrement et au changement d'usage.
- De décider de la prise d'effet dudit règlement :
 - à compter du **1^{er} octobre 2023** en ce qui concerne les autorisations temporaires non soumises à compensation et données à titre personnel,
 - à compter du **1^{er} mars 2024** en ce qui concerne les autorisations soumises à compensation et données à titre réel.