

Arrêt n°198 du 18 février 2021 (19-13.191) - Cour de cassation - Troisième chambre civile -ECLI:FR:CCAS:2021:C300198

Union européenne - Urbanisme - Propriété immobilière

Cassation

- Lire le communiqué de presse
- télécharger le communiqué de presse

Demandeur(s) : la Ville de Paris, prise en la personne de son maire en exercice

Défendeur(s) : M. A... X... et Mme B... Y...

Faits et procédure

1. Selon l'arrêt attaqué (Paris, 20 décembre 2018), M. X... et Mme Y... sont propriétaires à Paris d'un appartement de deux pièces à usage d'habitation.

2. Soutenant qu'en 2016 cet appartement avait fait l'objet de deux locations meublées de courte durée au profit d'une clientèle de passage n'y élisant pas domicile, d'une durée respective de quatre et six mois, sans autorisation préalable de changement d'usage, la Ville de Paris les a assignés, sur le fondement des articles L. 631-7 et L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation, afin de les voir condamner au paiement d'une amende et de voir ordonner le retour du bien à son usage d'habitation.

3. Par arrêt du 28 mai 2020, la Cour de cassation a sursis à statuer sur le pourvoi formé par la Ville de Paris, contre l'arrêt ayant rejeté les demandes, jusqu'au prononcé de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires C-724/18 et C-727/18.

4. La Cour de justice de l'Union européenne a statué par arrêt du 22 septembre 2020 (Cali Apartments SCI et HX contre procureur général près la cour d'appel de Paris et Ville de Paris, C-724/18 et C-727/18).

Sur la conformité des dispositions des articles L. 631-7, alinéa 6, et L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation à la directive 2006/123 du 12 décembre 2006, examinée d'office

5. Après avis donné aux parties par le rapport complémentaire, conformément à l'article 1015 du code de procédure civile, il est fait application de l'article 620, alinéa 2, du même code. 6. Par arrêt du 22 septembre 2020 (Cali Apartments SCI et HX contre procureur général près la cour d'appel de Paris et Ville de Paris, C-724/18 et C-727/18), la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit que :

1°/ Les articles 1^{er} et 2 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, doivent être interprétés en ce sens que cette directive s'applique à une réglementation d'un État membre relative à des activités de location contre rémunération de locaux meublés destinés à l'habitation à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile, effectuées de manière répétée et pour de courtes durées, à titre professionnel comme non professionnel.

2°/ L'article 4 de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'une réglementation nationale qui soumet à autorisation préalable l'exercice de certaines activités de location de locaux destinés à l'habitation relève de la notion de « régime d'autorisation », au sens du point 6 de cet article.

3°/ L'article 9, paragraphe 1, sous b) et c), de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'une réglementation nationale qui, pour des motifs visant à garantir une offre suffisante de logements destinés à la location de longue durée à des prix abordables, soumet certaines activités de location contre rémunération de locaux meublés destinés à l'habitation à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile, effectuées de manière répétée et pour de courtes durées, à un régime d'autorisation préalable applicable dans certaines communes où la tension sur les loyers est particulièrement marquée est justifiée

par une raison impérieuse d'intérêt général tenant à la lutte contre la pénurie de logements destinés à la location et 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.

4°/ L'article 10, paragraphe 2, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale instituant un régime qui subordonne à une autorisation préalable l'exercice de certaines activités de location contre rémunération de locaux meublés destinés à l'habitation, qui est fondée sur des critères tenant au fait de louer le local en cause « *de manière répétée et pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile* » et qui confie aux autorités locales le pouvoir de préciser, dans le cadre fixé par cette réglementation, les conditions d'octroi des autorisations prévues par ce régime au regard d'objectifs de mixité sociale et en fonction des caractéristiques des marchés locaux d'habitation et de la nécessité de ne pas aggraver la pénurie de logements, en les assortissant au besoin d'une obligation de compensation sous la forme d'une transformation accessoire et concomitante en habitation de locaux ayant un autre usage, pour autant que ces conditions d'octroi soient conformes aux exigences fixées par cette disposition et que cette obligation puisse être satisfaite dans des conditions transparentes et accessibles.

7. Il s'ensuit, en premier lieu, que l'article L. 631-7, alinéa 6, du code de la construction et de l'habitation, qui soumet à autorisation préalable le fait, dans certaines communes, de louer un local meublé destiné à l'habitation d'une manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile, est justifié par une raison impérieuse d'intérêt général tenant à la lutte contre la pénurie de logements destinés à la location et proportionné 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. Il satisfait donc aux exigences de l'article 9, paragraphe 1, sous b) et c), de la directive 2006/123.

8. En second lieu, l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction issue de la loi du 24 mars 2014 applicable au litige, définit, en son alinéa 2, les locaux destinés à l'habitation comme « *toutes catégories de logements et leurs annexes, y compris les logements-foyers, logements de gardien, chambres de service, logements de fonction, logements inclus dans un bail commercial, locaux meublés donnés en location dans les conditions de l'article L. 632-1.* »

9. L'article L. 632-1 du même code renvoie au titre Ier bis de la loi du 6 juillet 1989, relatif aux « rapports entre bailleurs et locataires dans les logements meublés résidence principale ». L'article 25-7 de cette loi prévoit que les locations de logements meublés, lorsqu'ils constituent la résidence principale du locataire, sont consenties pour une durée minimale d'un an, sauf le cas des étudiants pour lesquels cette durée est réduite à neuf mois.

10. Il en résulte qu'hormis les cas d'une location consentie à un étudiant pour une durée d'au moins neuf mois, de la conclusion, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 novembre 2018, d'un bail mobilité d'une durée de un à dix mois et de la location du local à usage d'habitation constituant la résidence principale du loueur pour une durée maximale de quatre mois, le fait de louer, à plus d'une reprise au cours d'une même année, un local meublé pour une durée inférieure à un an, telle qu'une location à la nuitée, à la semaine ou au mois, à une clientèle de passage qui n'y fixe pas sa résidence principale au sens de l'article 2 de la loi du 6 juillet 1989 constitue un changement d'usage d'un local destiné à l'habitation et, par conséquent, est soumis à autorisation préalable.

11. Il s'ensuit que l'article L. 631-7, alinéa 6, du code de la construction et de l'habitation répond aux exigences de clarté, d'objectivité et de non-ambiguïté de l'article 10, paragraphe 2, sous d) et e), de la directive 2006/123.

12. En dernier lieu, s'agissant de la conformité, aux exigences prévues à l'article 10 de la directive, des critères énoncés par le législateur pour encadrer les conditions d'octroi des autorisations, il convient de relever que l'article L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation, qui confie au maire de la commune de situation de l'immeuble la faculté de délivrer l'autorisation préalable de changement d'usage et attribue au conseil municipal le soin de fixer les conditions dans lesquelles sont délivrées les autorisations et déterminées les compensations, 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, impose ainsi aux autorités locales de fixer les conditions d'obtention des autorisations en considération de l'objectif d'intérêt général tenant à la lutte contre la pénurie de logements. Il en résulte que les critères posés par l'article L. 631-7-1, alinéa 1er, pour encadrer l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités compétentes sont, en eux-mêmes, justifiés par une raison d'intérêt général au sens de l'article 10, paragraphe 2, sous b), de la directive.

13. S'agissant de l'exigence de proportionnalité des conditions d'octroi de l'autorisation de changement d'usage à l'objectif poursuivi, prévue par l'article 10, paragraphe 2, sous c), de la directive, il convient de relever :

1°/ qu'en ce qu'elle réserve aux autorités locales la compétence pour fixer les conditions de délivrance des autorisations et, le cas échéant, pour décider d'imposer une obligation de compensation, la réglementation

de l'article L. 631-7-1 est apte à garantir l'adéquation du régime d'autorisation aux circonstances spécifiques de chacune des communes concernées, dont les autorités locales ont une connaissance privilégiée ;

2°/ que la réglementation locale de la Ville de Paris, en ce qu'elle instaure une obligation de compensation, ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif recherché puisqu'il résulte des pièces produites que cette obligation répond effectivement à une pénurie de logements, la demande de logements destinés à l'habitation à des conditions économiques acceptables peinant, dans l'ensemble de cette commune, à y être satisfaite et le développement de la location de locaux meublés destinés à l'habitation à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile, au préjudice de l'offre de location de locaux à usage d'habitation, entraînant une raréfaction du marché locatif traditionnel et contraignant les habitants à s'éloigner pour trouver un logement ;

3°/ que l'obligation de compensation prévue par la réglementation de la Ville de Paris, dans son règlement municipal adopté en décembre 2008, modifié les 17, 18 et 19 novembre 2014, comme dans celui adopté en décembre 2018, est proportionnée à l'objectif poursuivi, en ce que le quantum de cette obligation, qui porte sur des locaux de surface équivalente, sauf dans les secteurs dits de « *compensation renforcée* » où les locaux proposés en compensation doivent représenter une surface double de celle faisant l'objet de la demande de changement d'usage, secteurs qui correspondent à des zones dans lesquelles la Ville de Paris fait de la protection de l'habitat un objectif prioritaire, apparaît adapté à la situation tendue du marché locatif dans l'ensemble de la commune et à l'objectif de développer l'offre de locaux d'habitation dans certaines zones où l'habitat est plus particulièrement protégé, en favorisant l'objectif de mixité sociale ; en effet, le quantum de la compensation porte, dans le secteur de « *compensation renforcée* », sur des locaux de surface équivalente si ces locaux sont transformés en logements locatifs sociaux ; ce dispositif est compatible avec le maintien d'une activité de location de locaux meublés à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile dès lors que, même dans les secteurs de compensation renforcée, il ne fait pas obstacle à l'exercice de cette activité eu égard à la rentabilité accrue de ce type de location par rapport aux baux à usage d'habitation et à la possibilité de satisfaire à l'obligation de compensation, non seulement par la transformation en habitation d'autres locaux détenus par la personne concernée et ayant un autre usage, mais également par d'autres mécanismes, tel l'achat de droits dits de « *commercialité* » auprès de propriétaires souhaitant affecter à un usage d'habitation des locaux destinés à un autre usage, contribuant ainsi au maintien à un niveau stable du parc de logement de longue durée.

14. Les critères prévus par l'article L. 631-7-1, tels que mis en oeuvre par la Ville de Paris, sont donc conformes au principe de proportionnalité de l'article 10, paragraphe 2, sous c), de la directive.

15. S'agissant du respect des conditions de clarté, de non-ambiguïté et d'objectivité prévues par l'article 10, paragraphe 2, sous d) et e), de la directive, l'article L. 631-7-1, s'il ne fixe pas lui-même les conditions de délivrance des autorisations, mais donne compétence à cette fin aux autorités locales, encadre les modalités de détermination par ces autorités des conditions d'octroi des autorisations prévues en fixant les objectifs poursuivis et en imposant les critères en fonction desquels les conditions d'octroi doivent être déterminées. Il est ainsi suffisamment clair et précis pour éviter le risque d'arbitraire dans la détermination des conditions de délivrance des autorisations par les autorités locales.

16. S'agissant, enfin, des exigences de publicité préalable, de transparence et d'accessibilité des conditions d'octroi des autorisations, prévues à l'article 10, paragraphe 2, sous f) et g), de la directive, l'article L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation, en ce qu'il renvoie aux conseils municipaux le soin de déterminer les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage et le quantum éventuel des compensations, n'est pas contraire à ces exigences dès lors qu'en application de l'article L. 2121-25 du code général des collectivités territoriales, les comptes rendus des séances du conseil municipal sont affichés en mairie et mis en ligne sur le site internet de la commune concernée, ce qui permet à toute personne souhaitant solliciter une telle autorisation d'être informée des conditions de son obtention.

17. Il s'ensuit que les articles L. 631-7, alinéa 6, et L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation sont conformes à la directive 2006/123 du 12 décembre 2006.

Examen du moyen

Sur le moyen unique, pris en sa première branche

Enoncé du moyen

18. La Ville de Paris fait grief à l'arrêt de rejeter ses demandes, alors « *qu'il résulte des articles L.631-7 et L.632-1 du code de la construction et de l'habitation et des articles 2, 25-3, 25-4 et 25-7 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989, qui doivent être rapprochés pour en fixer le sens comme formant un tout indivisible, que la location meublée constitue un changement d'usage soumis à autorisation lorsqu'elle intervient de manière répétée pour*

de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile, soit lorsqu'elle n'est pas consentie pour une durée d'un an au moins à une personne qui y fixe sa résidence principale ; qu'en décidant le contraire, les juges du fond ont violé les articles L.631-7 et L.632-1 du code de la construction et de l'habitation et les articles 2, 25-3, 25-4 et 25-7 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989. »

Réponse de la Cour

Vu l'article L. 631-7, alinéas 2 et 6, du code de la construction et de l'habitation, ce dernier dans sa version issue de la loi du 24 mars 2014, et l'article L. 632-1 du même code :

19. Selon l'article L. 631-7, alinéa 2, précité, constituent des locaux destinés à l'habitation toutes catégories de logements et leurs annexes, y compris les locaux meublés donnés en location dans les conditions de l'article L. 632-1. Selon l'article L. 631-7, alinéa 6, précité, 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 soumis à autorisation préalable. Selon l'article L. 632-1 précité, une location d'un logement meublé constituant la résidence principale du preneur est soumise au titre 1er bis de la loi du 6 juillet 1989.

20. Hormis les cas d'une location consentie à un étudiant pour une durée d'au moins neuf mois, de la conclusion, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 novembre 2018, d'un bail mobilité d'une durée de un à dix mois et de la location du local à usage d'habitation constituant la résidence principale du loueur pour une durée maximale de quatre mois, le fait de louer, à plus d'une reprise au cours d'une même année, un local meublé pour une durée inférieure à un an, telle qu'une location à la nuitée, à la semaine ou au mois, à une clientèle de passage qui n'y fixe pas sa résidence principale au sens de l'article 2 de la loi du 6 juillet 1989 constitue un changement d'usage d'un local destiné à l'habitation et, par conséquent, est soumis à autorisation préalable.

21. Pour rejeter les demandes de la Ville de Paris, l'arrêt retient d'abord, d'une part, que l'article L. 631-7, en ce qu'il apporte une restriction aux conditions d'exercice du droit de propriété, doit faire l'objet d'une interprétation stricte, d'autre part, que seules les locations d'un local meublé à usage d'habitation qui répondent aux quatre conditions énoncées à l'alinéa ajouté à l'article L. 631-7 par la loi ALUR relèvent du champ d'application de ce texte et doivent être soumises à une autorisation préalable ; il retient ensuite que, selon le Conseil Constitutionnel, les locations d'un meublé qui ne remplissent pas toutes ces conditions ne sont pas soumises à ce régime d'autorisation préalable et que l'emploi de l'adverbe « notamment » avant la référence aux locations visées à l'article L. 632-1 confirme que ces dernières ne sont citées qu'à titre d'exemple ; il en déduit que, la notion de « courte durée » visée à l'article L. 631-7, dernier alinéa, ne recouvre pas toute location d'une durée inférieure à un an ou à neuf mois lorsque le local meublé est loué à un étudiant, de sorte que les deux seules locations d'une durée de quatre et six mois à deux sociétés pour y loger le même salarié ne constituaient pas des locations de courte durée à une clientèle de passage au sens de l'article L. 631-7.

22. En statuant ainsi, alors que les deux locations litigieuses avaient été conclues, entre mars 2016 et janvier 2017, pour des durées inférieures à un an ou à neuf mois, la cour d'appel a violé les textes susvisés.

PAR CES MOTIFS, et sans qu'il y ait lieu de statuer sur les autres griefs, la Cour :

DIT que les articles L. 631-7 et L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation sont conformes à la directive 2006/123 du 12 décembre 2006 ;

CASSE ET ANNULE, en toutes ses dispositions, l'arrêt rendu le 20 décembre 2018 par la cour d'appel de Paris ;

Remet, l'affaire et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant ledit arrêt et, pour être fait droit, les renvoie devant la cour d'appel de Paris, autrement composée ;

Président : M. Chauvin

Rapporteur : Mme Collomp, conseiller référendaire

Avocat général : M. Sturlèse

Avocat(s) : SCP Foussard et Froger - SCP Bernard Hémerly, Carole Thomas-Raquin, Martin Le Guerier

[Contact](#) | [Questions fréquentes](#) | [Plan du site](#) | [Mentions légales](#) | [Mises en ligne récentes](#) | [Documents translated in 6 languages](#)

© Copyright Cour de cassation - Design Publicis Technology