

**Nos 17PA03805, 17PA03808, 18PA00339,
18PA00340**

MINISTRE DE LA COHESION DES
TERRITOIRES
ASSOCIATION BAIL A PART-TREMPAIN
POUR LE LOGEMENT

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Bouleau
Président-rapporteur

La Cour administrative d'appel de Paris

(3^{ème} Chambre)

Mme Delamarre
Rapporteur public

Audience du 12 juin 2018
Lecture du 26 juin 2018

C

Vu 1° la requête, enregistrée le 14 décembre 2017 sous le n° 17PA03805, présentée par le ministre de la cohésion des territoires ;

Le ministre demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n^{os} 1511828, 1513696, 1514241, 1612832, 1711728 du 28 novembre 2017 par lequel le Tribunal administratif de Paris a annulé les arrêtés des 25 juin 2015, 20 juin 2016 et 21 juin 2017 par lesquels le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris a fixé les loyers de référence, les loyers de référence majorés et les loyers de référence minorés dans la commune de Paris ;

2°) de rejeter les conclusions dont les premiers juges avaient été saisis ;

Il soutient :

- que le tribunal s'est mépris sur la portée des dispositions de l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 car il n'en résulte pas que les arrêtés préfectoraux nécessaires à l'application de l'encadrement des loyers qu'il prévoit doivent nécessairement intervenir simultanément, dès lors notamment que cette application est subordonnée à la mise en place d'un dispositif efficace d'observation des loyers, que les observatoires locaux peuvent ne pas couvrir toute une zone et alors que rien n'exclut une mise en œuvre progressive ;

- qu'aucune disposition ne s'opposant à ce que la fixation par arrêté préfectoral des loyers de référence n'accompagne le déploiement progressif du dispositif d'observation ;

Vu les mémoires, enregistrés les 22 janvier et 13 février 2018 présentés pour l'association UNPI Paris et Mme X et tendant à la confirmation du jugement attaqué et à la condamnation de l'Etat à leur verser à chacun la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; elles soutiennent que leur action est recevable, que les arrêtés en cause sont entachés d'un vice de procédure, qu'ils ont été pris en méconnaissance des dispositions du décret du 10 juin 2015, qu'ils sont entachés d'une erreur de droit dans la qualification d'une zone d'urbanisation, laquelle est constituée par l'ensemble de l'agglomération, que cette erreur résulte d'un détournement de procédure, que la détermination des secteurs géographiques est arbitraire, que leur délimitation est entachée d'erreur manifeste d'appréciation, que les données statistiques utilisées étaient insuffisantes, que les catégories de logement ne tiennent pas compte de la réalité du marché, qu'il est porté atteinte au droit des bailleurs dans la mesure où ils ne disposent que d'une variation possible de 20% entre le loyer de référence et le loyer majoré, que l'encadrement des loyers ne pouvait pas faire l'objet d'une expérimentation ;

Vu, enregistré le 20 avril 2018, le mémoire présenté pour la Chambre FNAIM du Grand Paris, la Chambre nationale des propriétaires, la Fédération nationale de l'immobilier, l'Union des syndicats de l'immobilier et le Syndicat national des professionnels de l'immobilier et tendant à titre principal au rejet de la requête, à titre subsidiaire à l'annulation de l'arrêté du préfet de la région Ile-de-France du 25 juin 2015 qui a fixé les loyers de référence dans la commune de Paris et à la mise à la charge de l'Etat de la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; lesdites associations soutiennent que les moyens invoqués par les appelants manquent de sérieux, que le jugement n'est ni entaché d'un vice de procédure tenant à une méconnaissance du principe du contradictoire ni insuffisamment motivé, qu'il n'est pas entaché d'omission à statuer et n'est pas fondé sur une erreur de droit, que les arrêtés en cause sont entachés de vice de procédure du fait de l'absence de consultation du CNTGI, d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation dans la définition des catégories de logements, qu'il en est de même s'agissant de la détermination des secteurs géographiques, que leur article 3 relatif à la majoration des loyers de référence des meublés est entaché d'une erreur de droit et d'une erreur d'appréciation ;

Vu 2° la requête, enregistrée le 14 décembre 2017 sous le n° 17PA03808, présentée par le ministre de la cohésion des territoires ;

Le ministre demande à la cour de prononcer en application de l'article R. 811-15 du code de justice administrative le sursis à exécution du jugement dont il demande l'annulation par la requête susvisée. Il soutient que les moyens articulés à l'appui de sa requête d'appel sont de nature à justifier, outre l'annulation ou la réformation de ce jugement, le rejet des conclusions à fin d'annulation accueillies par celui-ci ;

Vu, enregistrés les 22 janvier 2018 et 13 février 2018, les mémoires présentés pour l'association UNPI Paris et le mémoire présenté pour l'association UNPI Paris et Mme X et tendant au rejet des conclusions à fin de sursis à exécution présentées par le ministre de la cohésion des territoires et à la condamnation de l'Etat à leur verser à chacun la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; elles soutiennent que leur action est recevable, que les arrêtés en cause sont entachés d'un vice de procédure, qu'ils ont été pris en méconnaissance des dispositions du décret du 10 juin 2015, qu'ils sont entachés d'une erreur de droit dans la qualification d'une zone d'urbanisation, laquelle est constituée par l'ensemble de l'agglomération, que cette erreur résulte d'un détournement de procédure, que la détermination des secteurs géographiques est arbitraire, que leur délimitation est entachée

d'erreur manifeste d'appréciation, que les données statistiques utilisées étaient insuffisantes, que les catégories de logement ne tiennent pas compte de la réalité du marché, qu'il est porté atteinte au droit des bailleurs dans la mesure où ils ne disposent que d'une variation possible de 20% entre le loyer de référence et le loyer majoré, que l'encadrement des loyers ne pouvait pas faire l'objet d'une expérimentation ;

Vu, enregistré le 29 janvier 2018, le mémoire présenté pour l'association Bail à part-tremplin pour le logement qui déclare être favorable aux conclusions à fin de sursis à exécution présentées par le ministre ;

Vu, enregistré le 20 avril 2018, le mémoire présenté pour la Chambre FNAIM du Grand Paris, la Chambre nationale des propriétaires, la Fédération nationale de l'immobilier, l'Union des syndicats de l'immobilier et le Syndicat national des professionnels de l'immobilier et tendant à titre principal au rejet de la requête, à titre subsidiaire à l'annulation de l'arrêté du préfet de la région Ile-de-France du 25 juin 2015 qui a fixé les loyers de référence dans la commune de Paris et à la mise à la charge de l'Etat de la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; lesdites associations soutiennent que les moyens invoqués par les appelants manquent de sérieux, que le jugement n'est ni entaché d'un vice de procédure tenant à une méconnaissance du principe du contradictoire ni insuffisamment motivé, qu'il n'est pas entaché d'omission à statuer et n'est pas fondé sur une erreur de droit, que les arrêtés en cause sont entachés de vice de procédure du fait de l'absence de consultation du CNTGI, d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation dans la définition des catégories de logements, qu'il en est de même s'agissant de la détermination des secteurs géographiques, que leur article 3 relatif à la majoration des loyers de référence des meublés est entaché d'une erreur de droit et d'un erreur d'appréciation ;

Vu 3° la requête, enregistrée le 29 janvier 2018 sous le n° 18PA00339 présentée pour l'association Bail à part-tremplin pour le logement ;

L'association demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n°s 1511828, 1513696, 1514241, 1612832, 1711728 du 28 novembre 2017 par lequel le Tribunal administratif de Paris a annulé les arrêtés des 25 juin 2015, 20 juin 2016 et 21 juin 2017 par lesquels le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris a fixé les loyers de référence, les loyers de référence majorés et les loyers de référence minorés dans la commune de Paris et d'évoquer l'affaire ;

2°) de réformer le jugement en ce qu'il a annulé les arrêtés en cause, en ce qu'il n'a pas uniquement annulé ces arrêtés en ce qu'ils n'avaient pas fixé les loyers de référence en dehors de Paris et en ce qu'il n'a pas annulé l'article 4 de l'arrêté du 25 juin 2015 reportant son entrée en vigueur et en ce qu'il n'a pas fait droit à ses conclusions ;

3°) d'annuler les arrêtés des 25 juin 2015, 20 juin 2016 et 21 juin 2017 seulement en ce qu'ils ne fixent pas les loyers de référence en dehors de Paris ;

4°) d'annuler l'article 4 de l'arrêté du 25 juin 2015 ;

5°) d'enjoindre au préfet d'Ile-de-France de prendre un arrêté fixant pour toute l'agglomération parisienne les loyers de référence dans les conditions prévues à l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 ;

6°) de mettre, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros pour les frais de première instance, et celles de 1 000 euros à la charge de l'Etat et de 2 000 euros à la charge solidaire de l'association UNPI Paris et de Mme X ;

Elle soutient ;

- que le jugement est irrégulier pour avoir, à l'occasion d'une jonction, violé le principe du contradictoire ;
- qu'il est insuffisamment motivé s'agissant de l'indivisibilité de l'acte ;
- qu'il est entaché d'omission à statuer ;
- que les premiers juges auraient dû procéder à une annulation seulement en tant que les arrêtés ne disposaient pas pour le reste de l'agglomération en dehors de Paris ; que dès lors que rien n'y faisait obstacle ils ont manqué à leur office en ne procédant pas de la sorte ; qu'amputé de son illégalité les arrêtés divisibles pouvaient demeurer légaux à Paris, le découpage adopté respectant le décret et les loyers de références étant exacts ;
- qu'il y a lieu d'enjoindre au préfet tant en cas d'annulation partielle qu'en cas d'annulation totale de fixer les loyers de référence ;

Vu, enregistré le 20 avril 2018, le mémoire présenté pour la Chambre FNAIM du Grand Paris, la Chambre nationale des propriétaires, la Fédération nationale de l'immobilier, l'Union des syndicats de l'immobilier et le Syndicat national des professionnels de l'immobilier et tendant à titre principal au rejet de la requête, à titre subsidiaire à l'annulation de l'arrêté du préfet de la région Ile-de-France du 25 juin 2015 qui a fixé les loyers de référence dans la commune de Paris et à la mise à la charge de l'Etat de la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; lesdites associations soutiennent que les moyens invoqués par les appelants manquent de sérieux, que le jugement n'est ni entaché d'un vice de procédure tenant à une méconnaissance du principe du contradictoire ni insuffisamment motivé, qu'il n'est pas entaché d'omission à statuer et n'est pas fondé sur une erreur de droit, que les arrêtés en cause sont entachés de vice de procédure du fait de l'absence de consultation du CNTGI, d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation dans la définition des catégories de logements, qu'il en est de même s'agissant de la détermination des secteurs géographiques, que leur article 3 relatif à la majoration des loyers de référence des meublés est entaché d'une erreur de droit et d'un erreur d'appréciation ;

Vu, enregistrées le 27 avril 2018, les observations présentées par le ministre de la cohésion des territoires ; le ministre conclut à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la requête qui tendent, pour les mêmes motifs que ceux qu'il a développés dans sa propre requête à l'annulation du jugement attaqué mais, en revanche, à ce que soient rejetées les conclusions tendant à l'annulation des arrêtés litigieux en tant qu'ils n'ont pas fixé les loyers de référence pour l'ensemble de la zone dès lors qu'ainsi qu'il le démontre dans sa requête rien n'impose que l'encadrement des loyers soit prescrit en une seule fois sur l'ensemble d'une zone d'urbanisation ;

Vu 4° la requête, enregistrée le sous le n° 18PA00340, présentée pour l'association Bail à part-tremplin pour le logement ;

L'association demande à la cour de prononcer en application de l'article R. 811-15 du code de justice administrative le sursis à exécution du jugement dont il demande l'annulation par la requête susvisée. Elle soutient que les moyens articulés à l'appui de sa requête d'appel sont de nature à justifier, outre l'annulation ou la réformation de ce jugement, le rejet des conclusions à fin d'annulation accueillies par celui-ci ;

Vu, enregistré le 20 avril 2018, le mémoire présenté pour la Chambre FNAIM du Grand Paris, la Chambre nationale des propriétaires, la Fédération nationale de l'immobilier, l'Union des syndicats de l'immobilier et le Syndicat national des professionnels de l'immobilier et tendant à titre principal au rejet de la requête, à titre subsidiaire à l'annulation de l'arrêté du préfet de la région Ile-de-France du 25 juin 2015 qui a fixé les loyers de référence dans la commune de Paris et à la mise à la charge de l'Etat de la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; lesdites associations soutiennent que les moyens invoqués par les appelants manquent de sérieux, que le jugement n'est ni entaché d'un vice de procédure tenant à une méconnaissance du principe du contradictoire ni insuffisamment motivé, qu'il n'est pas entaché d'omission à statuer et n'est pas fondé sur une erreur de droit, que les arrêtés en cause sont entachés de vice de procédure du fait de l'absence de consultation du CNTGI, d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation dans la définition des catégories de logements, qu'il en est de même s'agissant de la détermination des secteurs géographiques, que leur article 3 relatif à la majoration des loyers de référence des meublés est entaché d'une erreur de droit et d'un erreur d'appréciation ;

Vu, enregistrées le 27 avril 2018, les observations présentées par le ministre de la cohésion des territoires ; le ministre conclut à ce qu'il soit prononcé le sursis à exécution sollicité ;

Vu les autres pièces des dossiers ;
Vu la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989,
Vu le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013
Vu le décret n° 2014-1334 du 5 novembre 2014,
Vu le décret n° 2015-650 du 10 juin 2015,

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 12 juin 2018 :

- le rapport de M. Bouleau, président-rapporteur,
- les conclusions de Mme Delamarre, rapporteur public,
- et les observations de Me Spinosi pour la Chambre FNAIM du Grand Paris, la Chambre nationale des propriétaires, la Fédération nationale de l'immobilier, l'Union des syndicats de l'immobilier et le Syndicat national des professionnels de l'immobilier, de Me Cohen-Boulakia pour l'association UNPI Paris et Mme X et de Me Afane-Jacquart pour l'association Bail à part-tremplin pour le logement ;

Connaissance prise de la note en délibéré, reçue le 18 juin 2018, présentée par l'association Bail à part-tremplin pour le logement ;

1. Considérant que les requêtes susvisées sont dirigées contre le même jugement et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a en conséquence lieu de les joindre pour qu'il y soit statué dans un même arrêt ;

2. Considérant que par le jugement attaqué le Tribunal administratif de Paris, statuant sur la requête de l'association UNPI Paris et de Mme X, a annulé les arrêtés des 25 juin 2015, 20 juin 2016 et 21 juin 2017 par lesquels le préfet de Paris, préfet de la région Ile-de-France, a fixé

les loyers de référence, les loyers de référence majorés et les loyers de référence minorés en application de l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 au motif qu'ils ont méconnu lesdites dispositions en limitant le champ d'application du dispositif d'encadrement des loyers à la seule commune de Paris ; qu'il a par ce même jugement dit n'y avoir plus lieu de statuer sur les conclusions des autres requêtes qu'il avait jointes dont l'objet était l'annulation des mêmes décisions ;

Sur la régularité du jugement :

3. Considérant que lorsque, faisant usage de la faculté dont il dispose dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, le juge procède à la jonction de requêtes dont il est saisi pour y statuer dans une même décision, il lui est loisible de statuer sur les conclusions de ces requêtes en tirant les conséquences nécessaires de ses propres énonciations ; que, par suite, dès lors que par un jugement, au demeurant suffisamment motivé sur ce point, il avait prononcé, pour un motif ayant nécessairement cette conséquence, une annulation totale des arrêtés préfectoraux litigieux le tribunal pouvait à bon droit, comme il l'a fait, et sans que puisse y faire utilement obstacle le principe du contradictoire, dire qu'il n'y avait, de ce fait, plus lieu de statuer sur des conclusions d'une requête tendant à une annulation seulement partielle des mêmes décisions ; qu'il suit de là que les moyens par lesquels l'association Bail à part- tremplin pour le logement entend mettre en cause la régularité du jugement attaqué doivent être écartés ;

Sur le bien-fondé du jugement :

4. Considérant qu'aux termes de l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989, dans sa rédaction issue de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové : « I. - Les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social, sont dotées d'un observatoire local des loyers prévu à l'article 16 de la présente loi. Un décret fixe la liste des communes comprises dans ces zones. Dans ces zones, le représentant de l'Etat dans le département fixe chaque année, par arrêté, un loyer de référence, un loyer de référence majoré et un loyer de référence minoré, exprimés par un prix au mètre carré de surface habitable, par catégorie de logement et par secteur géographique. Les catégories de logement et les secteurs géographiques sont déterminés en fonction de la structuration du marché locatif constatée par l'observatoire local des loyers. Chaque loyer de référence est égal au loyer médian calculé à partir des niveaux de loyers constatés par l'observatoire local des loyers selon les catégories de logement et les secteurs géographiques. Chaque loyer de référence majoré et chaque loyer de référence minoré sont fixés respectivement par majoration et par minoration du loyer de référence. Les compétences attribuées au représentant de l'Etat dans le département par le présent article sont exercées, dans la région d'Ile-de-France, par le représentant de l'Etat dans la région. (...) » ;

5. Considérant qu'il résulte tant des termes mêmes des dispositions précitées que de l'économie du dispositif qu'elles instituent, lequel implique, eu égard à son objet, une appréciation portant sur l'ensemble de la zone d'urbanisation en cause des montants comparés des loyers par secteur géographique et par catégorie de logements, que le représentant de l'Etat dans le département doit impérativement prévoir par l'arrêté qu'il a l'obligation de prendre chaque année pour encadrer les loyers dans une zone d'urbanisation un loyer de référence, un loyer de référence majoré et un loyer de référence minoré par catégorie de logement et pour chacun des secteurs géographiques définis à l'intérieur de la zone ;

6. Considérant que s'agissant de l'agglomération parisienne la liste annexée à l'article 232 du code général des impôts qui, par application de l'article 1^{er} du décret du 15 juin 2015, définit une seule zone d'urbanisation, au sens de l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989, comporte les noms de 412 communes, dont Paris ;

7. Considérant qu'il suit de ce que dit ci-dessus que c'est à bon droit que les premiers juges ont estimé que le préfet de Paris, préfet de la région Ile-de-France, avait commis une erreur de droit en se bornant par ses arrêtés du 5 juin 2015, du 20 juin 2016 et du 21 juin 2017, lesquels n'ont d'ailleurs jamais été complétés, à ne définir des loyers de référence que pour les seuls secteurs géographiques situés à l'intérieur des limites de Paris ;

8. Considérant qu'ainsi qu'il est dit ci-dessus, un arrêté préfectoral qui a pour objet de définir un encadrement des loyers sur le fondement de l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 est illégal dans son ensemble s'il ne fixe pas en même temps les loyers de référence pour toute une zone d'urbanisation et non pour autant qu'il n'a pas fixé ces loyers pour certains secteurs géographiques ; que le juge de l'excès de pouvoir ne saurait en conséquence se limiter à ne censurer un tel arrêté qu'en tant seulement qu'il ne fixe pas les loyers dans les secteurs non couverts dès lors qu'une annulation limitée de la sorte aurait pour effet de laisser entière l'illégalité relevée ; qu'une injonction de parfaire le dispositif n'est pas non plus concevable dès lors qu'eu égard à la cause de celle-ci elle ne saurait être regardée comme étant une conséquence nécessaire de l'annulation prononcée ; que, dans ces conditions, et alors que rien ne pouvait justifier qu'il ne fût pas donné à l'illégalité qu'il avait relevée à bon droit tout l'effet que doit avoir le constat par le juge de l'excès de pouvoir saisi d'une demande d'annulation d'une illégalité de cette nature, le tribunal ne pouvait, comme il l'a fait, qu'annuler purement et simplement les arrêtés attaqués ; que l'impossibilité d'une quelconque injonction en l'espèce n'a toutefois pas de conséquence quant à l'obligation qui continue à incomber au préfet de Paris, préfet de la région Ile-de-France, de prendre les arrêtés nécessaires à l'application d'un dispositif législatif et réglementaire qui demeure intégralement en vigueur ;

9. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les requêtes n^{os} 17PA03805 et 18PA00339 doivent être rejetées et qu'il n'y a dès lors plus lieu de statuer sur les conclusions à fin de sursis à exécution des requêtes n^{os} 17PA03808 et 18PA00340 ;

10. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes enregistrées sous les n^{os} 17PA03805 et 18PA00339 sont rejetées.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions à fin de sursis à exécution des requêtes n^{os} 17PA03808 et 18PA00340.

Article 3 : Les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.