

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2100601

REPUBLIQUE FRANÇAISE

UNION DES PROFESSIONNELS DE LA
LOCATION TOURISTIQUE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Emmanuelli
Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 8 février 2021

54-035
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 4 février 2021 à 17 H 07, l'Union des professionnels de la location touristique (UPLT), représentée par Me Fabrice Barbaro, demande au juge des référés, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'arrêté du maire de Nice en date du 25 janvier 2021 ordonnant l'interdiction pour les logements de particuliers proposant des hébergements payants temporaires de courtes à moyennes durées, d'accueillir, de recevoir, d'héberger des vacanciers, des touristes ou tout autre personne se déplaçant aux motifs de vacances, villégiatures, tourisme, visites dans la famille ou tout autre motif similaire ;

2°) de mettre à la charge de la ville de Nice une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'UPLT soutient que :

- ayant pour objet de défendre l'activité de location touristique, elle peut, dans ce cadre, exercer toute action en justice visant à défendre les droits de ses adhérents ; elle a donc intérêt pour agir ;

- la condition d'urgence est en l'espèce constituée ; compte tenu du bref délai existant entre la date de l'arrêté, le 25 janvier 2021, et sa prise d'effet, du 6 au 20 février 2021, une instance au fond ne permettrait pas d'obtenir l'annulation de cette décision avant la fin de la période d'interdiction qu'elle prévoit ; s'agissant d'une mesure de protection de la sécurité et de l'hygiène, l'urgence des mesures demandées doit être appréciée en tenant compte tant de la situation du requérant, que de l'imminence des risques que la mesure se propose de prévenir ; or, l'arrêté attaqué ne justifie pas, de manière étayée, des risques encourus par la ville de Nice,

étant souligné que l'Etat a décidé d'autoriser la libre circulation des personnes sur le territoire, et donc à l'intérieur du département des Alpes-Maritimes ; en outre, l'arrêté querellé se fonde également sur le flux des visiteurs enregistré en raison de la proximité avec l'Italie et la Principauté de Monaco, ainsi que de l'Aéroport International Nice Côte d'Azur ; or, les flux avec l'étranger sont désormais limités, l'entrée des étrangers depuis les territoires visés par l'arrêté attaqué étant limitée et encadrée sur le plan sanitaire ; dès lors, la ville de Nice ne justifie pas de l'imminence des risques qu'elle entend prévenir ;

- la condition tenant à l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale est remplie : en interdisant la location saisonnière pendant une période allant du 6 au 20 février 2021, l'arrêté du maire de Nice porte atteinte au droit de propriété et à la liberté du commerce et de l'industrie des professionnels dont l'activité porte sur la location saisonnière, à savoir les agences immobilières et les plateformes numériques de réservation ;

- l'arrêté du 25 janvier 2021 est manifestement illégal ; il est, en premier lieu, entaché d'une erreur de droit ; il est constant que l'Etat n'a pas interdit ou restreint la liberté de circulation sur le territoire national au cours des vacances de février 2021 ; l'Etat n'a pas davantage interdit ou limité la location saisonnière sur le territoire national ; le maire de Nice ne pouvait prendre, dans le cadre de ses pouvoirs de police générale, que des mesures accompagnant les mesures prises par l'Etat ; l'arrêté querellé est, en deuxième lieu, entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ; il interdit uniquement les locations saisonnières, sans interdire les locations hôtelières ni les déplacements des personnes possédant une résidence secondaire, et repose sur le postulat, erroné, selon lequel la location saisonnière ne permettrait pas le respect des règles sanitaires et la distanciation sociale ; l'arrêté du 25 janvier 2021 porte encore atteinte au principe d'égalité ; en mettant en exergue les dispositions prises par les hôteliers pour permettre la mise en œuvre de chartes sanitaires, le maire de Nice reconnaît la pleine pertinence de ce type de dispositif pour lutter contre le virus de la Covid-19 ; il est donc curieux que le maire de Nice en fasse fi s'agissant des location saisonnières, alors que des dispositifs identiques existent et que l'UPLT a prévu une charte sanitaire et élaboré un guide pratique et complet de la gestion de la Covid 19 qui s'applique à ses adhérents.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 février 2021 à 8 H 58, la commune de Nice, représentée par Me Hervé Letellier, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de l'Union des professionnels de la location touristique au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Nice soutient que :

- la requérante ne rapporte pas la preuve de l'existence d'une situation d'urgence ; tout d'abord, l'UPLT ne démontre pas véritablement l'existence d'une situation d'urgence impérieuse à ce que soient respectés ses intérêts ; ensuite, il est constant que la requérante a attendu onze jours avant de déposer une requête en référé liberté ; par ailleurs, l'existence d'une menace de trouble à la sûreté, à la sécurité ou la salubrité publiques est de nature à empêcher le juge de faire droit aux conclusions d'un requérant et ce, alors même que ses intérêts propres seraient susceptibles de subir une atteinte grave et manifestement illégale ; en l'espèce, force est de constater que la ville de Nice est la plus touchée par la pandémie au niveau national ; enfin, si la situation des professionnels de l'activité touristique et des loueurs se trouve impactée par la décision prise, la nécessité de maintenir l'ordre public et de lutter contre l'épidémie doit nécessairement prévaloir et l'emporter sur des considérations professionnelles et pécuniaires ;

- la condition tenant à l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une ou plusieurs libertés fondamentales n'est pas remplie en l'espèce ; s'agissant d'une atteinte « grave », il est constant que si le droit de propriété est invoqué, il ne peut concerner la requérante qui n'intervient pas en qualité mais en qualité de professionnel du tourisme ; si l'on peut, par ailleurs, convenir que la liberté du commerce et de l'industrie se rattache davantage aux intérêts que peut être chargée de défendre l'association requérante, il est constant que la décision contestée n'empêche aucunement les acteurs du tourisme d'exercer, de manière générale, leur activité professionnelle ; s'agissant d'une atteinte manifestement « illégale » à une liberté fondamentale, l'argumentation de l'UPLT repose sur plusieurs postulats erronés ; de première part, le moyen tiré du fait que le maire ne pouvait prendre une mesure qui irait à l'encontre des mesures gouvernementales sera rejeté ; d'une part, l'existence d'une police spéciale (mise en œuvre par le Premier ministre, le ministre de la santé et les préfets) n'exclut pas la mise en œuvre, par le maire, du pouvoir de police générale dont il dispose ; d'autre part, l'autorité municipale est dans l'obligation d'exercer et de mettre en œuvre ses pouvoirs de police ; en l'espèce, l'arrêté en cause n'édicte aucune mesure sanitaire empiétant sur les pouvoirs d'une quelconque autorité sanitaire ; ensuite, la mesure contestée est parfaitement justifiée par les circonstances locales et adaptée à l'objectif poursuivi ; le département des Alpes-Maritimes est l'un des plus touchés par l'épidémie de Covid-19 au niveau national et la ville de Nice est la plus impactée de France, devant faire face, de ce fait, à une saturation avérée de ses hôpitaux ; de deuxième part, il est indéniable que l'interdiction des locations saisonnières limite le risque de brassage de population et, ce faisant, le risque de contamination ; en outre, le fait que l'arrêté ne concerne que le territoire de la commune de Nice est logique, le maire ayant agi en qualité ; de troisième part, aucune rupture d'égalité ne saurait être invoquée dans la mesure où les établissements hôteliers répondent, objectivement, à une différence de situations ; ces établissements hôteliers, exclus de l'interdiction, sont utilisés, assez largement, dans une optique de déplacement professionnel ; de plus, le périmètre de la location hôtelière est déjà très largement amputé par la crise épidémique et nombre d'hôtels niçois sont actuellement fermés ; en outre, les modalités d'hébergement ne sont pas concrètement les mêmes ; l'activité d'hôtellerie, dans le contexte de crise sanitaire lié à la Covid-19, est soumise, à la différence des locations saisonnières, à des règles strictes qui dépassent assez largement la seule question de la rédaction d'un protocole informatif à destination des voyageurs.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire ;
- le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ;
- le décret n° 2020-1454 du 27 novembre 2020 modifiant le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 ;
- le code de justice administrative.

Vu la décision par laquelle la présidente du tribunal a désigné M. Emmanuelli pour statuer sur les demandes de référés.

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 8 février 2021 à 10 H 00, à laquelle les parties avaient été régulièrement convoquées :

- le rapport de M. Emmanuelli, juge des référés ;
- les observations de Me Fabrice Barbaro, avocat de l'UPLT, qui reprend les moyens développés dans la requête et insiste sur le fait que l'urgence est avérée et que le retard mis à saisir le juge des référés est lié à la volonté de présenter des écrits complets et juridiquement argumentés. L'argumentation présentée sur le droit de propriété ne saurait être réfutée par la partie adverse dès lors que l'UPLT agit en tant que gestionnaire de biens et représente les propriétaires. De plus, il est constant que le maire de Nice ne pouvait prendre sa décision au regard de la situation sanitaire des Alpes-Maritimes, une telle décision incombant au préfet du département qui n'aurait pas manqué de prendre les mesures qui s'imposaient s'il l'avait estimé indispensable. Il est d'ailleurs constant que la Métropole, qui regroupe une quarantaine de communes, n'a pas pris de décision identique à celle du maire de Nice ;
- les observations de Me Hervé Letellier, pour la commune de Nice, qui reprend l'argumentation présentée dans son mémoire en défense, et souligne que le tribunal administratif a toujours validé les décisions prises par la ville de Nice depuis le début de la pandémie. Le caractère d'urgence est nié en l'espèce dès lors que la balance des intérêts public et privés penche en faveur de l'intérêt public, étant souligné que la population de la ville de Nice est majoritairement âgée, et donc particulièrement vulnérable. Les atteintes aux intérêts privés apparaissent toutes relatives au regard des enjeux sanitaires. La compétence du maire ne saurait être mise en cause et son inaction éventuelle dans le contexte actuel pourrait, d'ailleurs, lui être reprochée. Aucune rupture d'égalité ne saurait être sérieusement invoquée dans la mesure où certaines locations enregistrées, afférentes à des villas, concernent des groupes d'une quinzaine de personnes, ce qui est par essence impossible en matière d'accueil hôtelier.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience publique à 11 H 20.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté en date du 25 janvier 2021, le maire de Nice a interdit, « *pour les logements de particuliers proposant des hébergements payants temporaires de courtes à moyennes durées, d'accueillir, de recevoir, d'héberger des vacanciers, des touristes ou toute autre personne se déplaçant aux motifs de vacances, villégiatures, tourisme, visites dans la famille ou tout autre motif similaire* » et ce, afin de limiter la propagation de l'épidémie dans une commune déjà fortement impactée par la crise sanitaire, à un moment où la situation du département des Alpes-Maritimes sur le plan épidémiologique est alarmante du fait du nombre préoccupant de clusters enregistrés et du résultat des prélèvements et analyses effectués dans les eaux usées qui révèle une circulation active du virus de la Covid-19. L'Union des professionnels de la location touristique (UPLT), association ayant pour objet de défendre et promouvoir l'activité de location touristique, et qui propose à ses membres de promouvoir les intérêts de la location de courte durée auprès des partenaires territoriaux, demande la suspension de l'exécution de cet arrêté sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

2. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de*

droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures ». La liberté du commerce et de l'industrie et le droit de propriété constituent des libertés fondamentales au sens de cet article. Dans l'actuelle période d'état d'urgence sanitaire, il appartient aux différentes autorités compétentes de prendre, en vue de sauvegarder la santé de la population, toutes dispositions de nature à prévenir les effets de l'épidémie. Ces mesures, qui peuvent limiter l'exercice des droits et libertés fondamentaux doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent.

Sur le cadre juridique :

3. La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a introduit dans le titre III du livre Ier de la troisième partie du code de la santé publique un chapitre Ier bis relatif à l'état d'urgence sanitaire comprenant divers articles instituant une police spéciale donnant aux autorités de l'Etat mentionnées aux articles L. 3131-15 à L. 3131-17 du code de la santé publique la compétence pour édicter, dans le cadre de l'urgence sanitaire, les mesures générales ou individuelles visant à mettre fin à une catastrophe sanitaire telle que l'épidémie de Covid-19, en vue, notamment, d'assurer, compte tenu des données scientifiques disponibles, leur cohérence et leur efficacité sur l'ensemble du territoire concerné et de les adapter en fonction de l'évolution de la situation.

4. Les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales autorisent le maire, y compris en période d'état d'urgence sanitaire, à prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dans sa commune. Le maire peut, le cas échéant, à ce titre, prendre des dispositions destinées à contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'Etat. En revanche, la police spéciale instituée par le législateur fait obstacle, pendant la période où elle trouve à s'appliquer, à ce que le maire prenne au titre de son pouvoir de police générale des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire, à moins que des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édition indispensable et à condition de ne pas compromettre, ce faisant, la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l'Etat.

Sur la demande en référé :

En ce qui concerne la condition tenant à l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale :

5. Par un arrêté en date du 25 janvier 2021, le maire de Nice, sur le fondement des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, a, comme il a été dit au point 1, interdit les hébergements saisonniers non essentiels au titre de la période du 6 au 20 février 2021. Cette mesure de police, plus rigoureuse que celles édictées au plan national, a été prise au regard « *du caractère de calamité publique et d'extrême gravité de la pandémie dans le département des Alpes-Maritimes* ».

6. Pour justifier de cette mesure, le maire de Nice relève que, sur le plan épidémiologique, au titre de la période du 18 au 24 janvier 2021, la situation du département des Alpes-Maritimes est préoccupante, le taux de positivité départemental étant de 9,1 %

contre 8,3 % sur le plan régional et 6,7 % sur le plan national. Le maire souligne également que le nombre de clusters est plus élevé dans les Alpes-Maritimes (180) que dans les Bouches-du-Rhône (174) et le Var (111). De même, les prélèvements et analyses effectués dans les eaux usées, deux fois par semaine, montrent des signes inquiétants de circulation du virus, aucun quartier de la ville de Nice n'étant épargné. Le maire ajoute que le taux d'occupation en hospitalisation continue d'augmenter, ce qui a conduit à diminuer les capacités d'accueil dans les hôpitaux, et que l'affluence touristique du mois de février liée aux vacances scolaires et à la renommée de la ville de Nice, auxquelles s'ajoutent la proximité frontalière avec l'Italie et l'attrait de la Principauté de Monaco, peut générer un risque supplémentaire de propagation de l'épidémie.

7. Toutefois, d'une part, la situation sanitaire dans les Alpes-Maritimes, pour préoccupante qu'elle soit, n'a pas conduit le représentant de l'Etat dans le département à prendre des mesures supplémentaires d'interdiction de déplacement ou de limitation des locations saisonnières. D'autre part, le risque invoqué d'un afflux massif de touristes sur la Côte d'Azur en période hivernale n'est pas démontré et ce, alors que le Carnaval de Nice 2021 a été reporté à 2022 et que tous les voyages non essentiels ont été fortement déconseillés à l'intérieur d'un même pays mais également d'un pays à l'autre. De plus, l'arrêté contesté exonère, notamment, les locations hôtelières de l'interdiction édictée, ce qui relève d'une rupture d'égalité entre les différents acteurs du tourisme, étant par ailleurs souligné que les communes pourtant limitrophes de Cagnes-sur-Mer, Saint-Laurent-du-Var et Villefranche-sur-Mer n'ont pas pris de mesures similaires, pas plus que les autres communes littorales de France. En outre, l'UPLT soutient, sans être utilement contredite, qu'elle a prévu une charte sanitaire très stricte ainsi qu'un guide pratique de la gestion de la Covid-19 qui sont appliqués par l'ensemble de ses adhérents et, que, s'agissant des locations saisonnières, les contacts sont de facto limités en l'absence de lieux de réception et de restauration. Enfin, il n'a pas été démontré, en l'espèce, en quoi les mesures contestées dans le cadre de la présente instance, qui comportent des exceptions jugées difficilement compréhensibles par les acteurs économiques locaux et qui ont des incidences dans de nombreux domaines autres que sanitaires, seraient actuellement indispensables à Nice alors que la responsabilisation civique de citoyens suivant librement les recommandations sanitaires qui leur paraissent justifiées et légitimes est actuellement prônée au niveau national.

8. Il suit de là qu'en tant qu'il n'est pas justifié par un risque propre à la commune de Nice, qui ne pourrait être surmonté que par sa seule mise en œuvre, l'arrêté du 25 janvier 2021 porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit de propriété et à la liberté du commerce et de l'industrie.

En ce qui concerne la condition d'urgence :

9. L'arrêté attaqué porte une atteinte immédiate au droit pour les citoyens d'user, de jouir et de disposer de l'intégralité de leurs biens et à la liberté du commerce et de l'industrie des professionnels dont l'activité porte sur la location saisonnière. Il n'apparaît pas, notamment pour les motifs exposés au point 7, qu'un intérêt public suffisant s'attache à son maintien. La condition d'urgence prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative est, par suite, également remplie.

10. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du maire de Nice en date du 25 janvier 2021 tendant à interdire les locations saisonnières pour la période du 6 au 20 février 2021.

Sur les frais d'instance :

11. Il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Nice, partie perdante, la somme de 2 000 euros à verser à l'UPLT sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les conclusions de la commune de Nice, partie perdante, tendant à l'application de ces dispositions ne peuvent qu'être rejetées.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté du 25 janvier 2021 par lequel le maire de la commune de Nice a interdit les locations saisonnières pour la période du 6 au 20 février 2021 est suspendue.

Article 2 : La commune de Nice versera à l'Union des professionnels de la location touristique une somme de 2 000 (deux mille) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Nice présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à l'Union des professionnels de la location touristique et à la commune de Nice.

Copie en sera délivrée au préfet des Alpes-Maritimes.

Fait à Nice, le 8 février 2021.

Le juge des référés

signé

O. Emmanuelli

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Le greffier en chef,
ou par délégation le greffier