

# Arrêt n°199 du 18 février 2021 (19-11.462) - Cour de cassation - Troisième chambre civile -ECLI:FR:CCAS:2021:C300199

**Union européenne - Urbanisme - Propriété immobilière**

Cassation

- [Lire le communiqué de presse](#)
- [télécharger le communiqué de presse](#)

---

*Demandeur(s) : Herlytte, société civile immobilière*

*Défendeur(s) : la Ville de Paris, représentée par son maire en exercice*

---

## Faits et procédure

1. Selon l'arrêt attaqué (Paris, 29 novembre 2018), la Ville de Paris a assigné en la forme des référés, sur le fondement des articles L. 631-7, L. 632-1 et L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation, la SCI Herlytte, propriétaire d'un appartement situé à Paris, afin de la voir condamner au paiement d'une amende et de voir ordonner le retour du bien à son usage d'habitation, pour l'avoir loué de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage.

2. Par arrêt du 6 février 2020, la Cour de cassation a sursis à statuer sur le pourvoi formé par la SCI Herlytte, contre l'arrêt ayant accueilli 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.

3. 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).

## Examen des moyens

### Sur le premier moyen, ci-après annexé

4. En application de l'article 1014, alinéa 2, du code de procédure civile, il n'y a pas lieu de statuer par une décision spécialement motivée sur ce moyen qui n'est manifestement pas de nature à entraîner la cassation.

### Sur le deuxième moyen

Enoncé du moyen

5. La SCI Herlytte fait grief à l'arrêt de faire application des articles L. 631-7, alinéa 6, et L. 651-2, alinéa 1<sup>er</sup>, du code de la construction et de l'habitation, alors :

*« 1°/ que, conformément à l'article 9, paragraphe 1, sous b) de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006, les États membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si la nécessité d'un tel régime est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ; qu'en affirmant, s'agissant des articles L. 631-7 et L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation que « le législateur a pris des dispositions destinées à lutter contre la pénurie de locaux offerts à la location dans des zones géographiques dans lesquelles il existe une grande disparité entre l'offre et la demande », sans établir qu'une telle réglementation nationale, qui subordonne la location d'un local meublé, pour une courte durée, à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile, à l'obtention d'une autorisation administrative, serait justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, la cour d'appel a violé le principe de primauté du droit de l'Union européenne ;*

*2°/ qu'en appliquant les articles L. 631-7, alinéa 6, et L. 651-2 alinéa 1 du code de la construction et de l'habitation, sans établir, ainsi que l'exige l'article 9, paragraphe 1, sous c) de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006, si l'objectif poursuivi par ces dispositions pouvait être réalisé par une mesure moins contraignante, la cour d'appel a violé le principe de primauté du droit de l'Union européenne ;*

3°/ qu'en appliquant les dispositions précitées, lorsque, relatives à 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 », leur mise en oeuvre ne dépend pas de critères qui, comme l'exige pourtant l'article 10 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006, encadrent l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités compétentes afin que celui-ci ne soit pas utilisé de manière arbitraire, la cour d'appel a méconnu ce texte et violé le principe de primauté du droit de l'Union européenne ;

4°/ qu'en appliquant les dispositions précitées, lorsqu'il résulte de l'article L. 631-7-1 que les conditions dans lesquelles sont délivrées les autorisations nécessaires sont « fixées par une délibération du conseil municipal », au regard des « objectifs de mixité sociale » et en fonction notamment des « caractéristiques des marchés de locaux d'habitation » et de « la nécessité de ne pas aggraver la pénurie de logements », la cour d'appel a méconnu les exigences de l'article 10 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 et violé le principe de primauté du droit de l'Union européenne. »

## Réponse de la Cour

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<sup>er</sup> 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 « *rappports 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, pour une durée maximale de quatre mois, du local à usage d'habitation constituant la résidence principale du loueur, 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.

18. Le moyen n'est donc pas fondé.

### **Mais sur le troisième moyen, pris en ses première et quatrième branches**

Enoncé du moyen

19. La SCI Herlytte fait grief à l'arrêt de la condamner à payer à la Ville de Paris une amende civile de 25 000 euros sur le fondement de l'article L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation, alors :

*« 1° que les articles 38 et 40 du décret n° 69-1076 du 28 novembre 1969, pris pour l'application de la loi n° 68-108 du 2 février 1968 relative aux évaluations servant de base à certains impôts locaux, prévoient que les déclarations qui devaient être remplies, dans le cadre de la révision générale des évaluations foncières de 1970, étaient établies sur des formules spéciales fournies par l'administration (correspondant aux déclarations « H2 ») et que ces formules « comportent, à la date de leur souscription, les renseignements utiles à l'évaluation de chaque propriété ou fraction de propriété définies à l'article 1er du présent décret », tout en précisant que « toutefois, en cas de location, le montant annuel du loyer est celui en vigueur au 1er janvier 1970, date à retenir également pour l'évaluation des charges » ; qu'il en résulte que les informations figurant sur les déclarations H2, à l'exception de celles relatives au montant annuel du loyer, ont pour objet de décrire l'usage du bien à la date de leur souscription, et non au 1<sup>er</sup> janvier 1970 ; qu'en retenant, en l'espèce, que le fait que la déclaration en cause a été remplie en juin 1978 ne saurait justifier de la priver de sa valeur probante de l'usage de ce bien au 1<sup>er</sup> janvier 1970, dès lors qu'elle aurait « pour objet de décrire l'usage dudit bien à cette date », et que « les réponses manuscrites de ses propriétaires, selon lesquelles ce bien est occupé par une tierce personne dont le nom est cité et qu'il est loué en meublé, établissent à suffisance de droit que le bien litigieux était affecté à usage d'habitation au 1<sup>er</sup> janvier 1970 », la cour d'appel a violé les articles 16 de la loi n° 68-108 du 2 février 1968 et 36 à 40 du décret n° 69-1076 du 28 novembre 1969 ;*

*4° qu'en statuant ainsi, sans s'expliquer sur le fait que la seule rubrique faisant référence à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1970, à savoir la rubrique « loyer annuel au 1<sup>er</sup> janvier 1970 », n'était pas renseignée, la cour d'appel a privé sa décision de base légale au regard de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation. »*

### **Réponse de la Cour**

Vu les articles 38 et 40 du décret du 28 novembre 1969 :

20. Selon ces textes, les déclarations souscrites par les redevables de la propriété foncière en application de l'article 16 de la loi du 2 février 1968 sont établies sur des formules spéciales qui sont fournies par l'administration et qui comportent, à la date de leur souscription, les renseignements utiles à l'évaluation de chaque propriété ou fraction de propriété.

21. Pour condamner la SCI Herlytte à payer à la Ville de Paris une amende civile de 25 000 euros, l'arrêt retient que la déclaration établie selon le modèle H2 et fournie par l'administration fiscale correspond aux appartements

et aux dépendances situés dans un immeuble collectif, que les propriétaires, comme l'examen de la déclaration produite par la Ville de Paris le démontre, devaient préciser l'état d'occupation du local et indiquer le montant du loyer au 1er janvier 1970 pour les locations autres que commerciales ou en meublé, que le fait que ladite déclaration ait en l'espèce été remplie en juin 1978 ne saurait justifier de la priver de sa valeur probante de l'usage du bien au 1<sup>er</sup> janvier 1970, alors qu'elle a pour objet de décrire l'usage dudit bien à cette date, et que les réponses manuscrites de ses propriétaires, selon lesquelles ce bien est occupé par une tierce personne dont le nom est cité et qu'il est loué en meublé, établissent à suffisance de droit que le bien litigieux était affecté à usage d'habitation au 1er janvier 1970.

22. En se déterminant ainsi, alors que le formulaire fourni par l'administration en application du décret du 28 novembre 1969, intitulé « *déclaration H2* », comporte, à la date de sa souscription, les renseignements utiles à l'évaluation de chaque propriété ou fraction de propriété, à l'exception du montant du loyer qui est celui du 1er janvier 1970, la cour d'appel, qui n'a pas expliqué en quoi les renseignements figurant dans le formulaire H2 produit par la Ville de Paris étaient de nature à établir l'usage d'habitation du bien au 1er janvier 1970, n'a pas donné de base légale à sa décision de ce chef.

### **Sur le troisième moyen, pris en sa cinquième branche**

Enoncé du moyen

23. La SCI Herlytte fait le même grief à l'arrêt, alors « qu'en toutes hypothèses, en relevant que « *le relevé cadastral de propriété de la SCI Herlytte relatif à ce local, dans laquelle figure la lettre H pour habitation dans la case Af pour affectation, indique que ce local n'a pas fait l'objet de travaux ayant eu pour conséquence d'en changer la destination postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1970 et, ainsi, d'avoir changé l'usage qu'il avait à cette date* », sans établir que ce relevé cadastral de propriété serait de nature à rapporter la preuve que le local de la SCI Herlytte était affecté à l'usage d'habitation au 1<sup>er</sup> janvier 1970, la cour d'appel s'est déterminée par un motif inopérant, et a ainsi privé sa décision de base légale au regard de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation. »

### **Réponse de la Cour**

Vu l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation :

24. Selon ce texte, un local est réputé à usage d'habitation s'il était affecté à cet usage au 1<sup>er</sup> janvier 1970.

25. Pour condamner la SCI Herlytte à payer à la Ville de Paris une amende civile de 25 000 euros, l'arrêt retient encore que le relevé cadastral de propriété relatif à ce local, dans laquelle figure la lettre H pour habitation dans la case Af pour affectation, indique que ce local n'a pas fait l'objet de travaux ayant eu pour conséquence d'en changer la destination postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1970 et de modifier ainsi l'usage qu'il avait à cette date.

26. En statuant ainsi, alors que l'absence de mention de travaux postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1970 dans le relevé cadastral n'est pas de nature à établir que le local était affecté à usage d'habitation au 1<sup>er</sup> janvier 1970, la cour d'appel a violé le texte susvisé.

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

CASSE ET ANNULE, en toutes ses dispositions, l'arrêt rendu le 29 novembre 2018, entre les parties, par la cour d'appel de Paris ; Remet l'affaire et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant cet arrêt et 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 Bernard Hémerly, Carole Thomas-Raquin, Martin Le Guerier - SCP Foussard et Froger**

---

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

© Copyright Cour de cassation - Design Publicis Technology