

15 novembre 2018

Cour de cassation

Pourvoi n° 17-26.156

Troisième chambre civile – Formation plénière de chambre

Publié au Bulletin

ECLI:FR:CCASS:2018:C301004

Titres et sommaires

UNION EUROPEENNE - Cour de justice de l'Union européenne - Question préjudicielle - Interprétation des actes pris par les institutions de l'Union européenne - Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 - Articles 9 à 13 relatifs aux régimes d'autorisation d'établissement des prestataires - Domaine d'application - Détermination - Portée

Sont renvoyées à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles suivantes : La directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 s'applique-t-elle à la location à titre onéreux, même à titre non professionnel, de manière répétée et pour de courtes durées, d'un local meublé à usage d'habitation ne constituant pas la résidence principale du loueur, à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile ? Une réglementation telle que celle prévue par l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation constitue-t-elle un régime d'autorisation au sens des articles 9 à 13 de ce texte ? Dans l'affirmative : - l'article 9 sous b de cette directive doit-il être interprété en ce sens que l'objectif tenant à la lutte contre la pénurie de logements destinés à la location constitue une raison impérieuse d'intérêt général permettant de justifier une mesure nationale soumettant à autorisation, dans certaines zones géographiques, 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 et, le cas échéant, une telle mesure est-elle proportionnée à l'objectif poursuivi ? - l'article 10, § 2, s'oppose-t-il à une mesure nationale qui subordonne à autorisation 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 » et qui prévoit que les conditions de délivrance de l'autorisation sont fixées, par une délibération du conseil municipal, au regard des objectifs de mixité sociale, en fonction notamment des caractéristiques des marchés locaux d'habitation et la nécessité de ne pas aggraver la pénurie de logements ?

Texte de la décision

Entête

CIV.3

FB

COUR DE CASSATION

Audience publique du 15 novembre 2018

Sursis à statuer et renvoi devant la Cour de justice de l'Union européenne

M. CHAUVIN, président

Arrêt n° 1004 FP-P+B+I

Pourvoi n° H 17-26.156

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA COUR DE CASSATION, TROISIÈME CHAMBRE CIVILE, a rendu l'arrêt suivant :

Statuant sur le pourvoi formé par la société Cali Apartments, société civile immobilière, dont le siège est [...],
contre l'arrêt rendu le 19 mai 2017 par la cour d'appel de Paris (pôle 1, chambre 8), dans le litige l'opposant :

1°/ au procureur général près la cour d'appel de Paris, domicilié [...],

2°/ à la ville de Paris, prise en la personne de son maire en exercice, domicilié [...],

défendeurs à la cassation ;

La demanderesse invoque, à l'appui de son pourvoi, les deux moyens de cassation annexés au présent arrêt ;

Vu la communication faite au procureur général ;

LA COUR, composée conformément à l'article R. 431-5 du code de l'organisation judiciaire, en l'audience publique du 16 octobre 2018, où étaient présents : M. Chauvin, président, Mme Collomp, conseiller référendaire rapporteur, MM. Maunand, Echappé, conseillers doyens, MM. Pronier, Nivôse, Mme Andrigh, M. Bureau, Mmes Dagneaux, Provost-Lopin, Farrenq-Nési, M. Barbieri, Mme Greff-Bohnert, MM. Jacques, Bech, Jessel, conseillers, Mmes Corbel, Guillaudier, Georget, Renard, MM. Béghin, Jariel, Mmes Djikpa, Schmitt, conseillers référendaires, M. Burgaud, avocat général référendaire, Mme Berdeaux, greffier de chambre ;

Sur le rapport de Mme Collomp, conseiller référendaire, les observations de la SCP Spinosi et Sureau, avocat de la société Cali Apartments, de la SCP Foussard et Froger, avocat de la ville de Paris, l'avis de M. Burgaud, avocat général référendaire, auquel les parties ont répliqué, et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Motivation

1. Il résulte de l'arrêt attaqué (Paris, 19 mai 2017), que le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris a assigné en référé, sur le fondement de l'article L. 631-7, alinéa 6, du code de la construction et de l'habitation, la société civile immobilière Cali Apartments (la société Cali Apartments), propriétaire d'un studio 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. Le maire de la ville de Paris est intervenu volontairement à l'instance.

2. La cour d'appel a retenu qu'il était établi que le studio, qui avait été proposé à la location sur un site internet, avait fait l'objet, sans autorisation préalable, de locations de courte durée, épisodiques, à l'usage d'une clientèle de passage, en violation des dispositions de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation. Elle a, sur le fondement de l'article L. 651-2 du même code, condamné la société Cali Apartments au paiement d'une amende de 15 000 euros, dit que le produit de cette amende serait versé à la ville de Paris et ordonné le retour du local à un usage d'habitation.

3. La société Cali Apartments fait grief à l'arrêt de la condamner au paiement d'une amende et d'ordonner le retour du local à l'usage d'habitation alors, selon le premier moyen, 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, la cour d'appel a violé le principe de primauté du droit de l'Union européenne, en ce qu'elle n'a pas établi que cette restriction à la libre prestation de service était justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général et que l'objectif poursuivi ne pouvait pas être réalisé par une mesure moins contraignante comme l'exige l'article 9, sous b et c, de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 (première et deuxième branches) et que la mise en oeuvre de cette mesure ne dépend pas de critères répondant aux exigences de l'article 10 de la directive précitée (troisième et quatrième branches).

Sur la recevabilité du premier moyen, contestée par la défense :

4. La ville de Paris soutient que le moyen est nouveau, mélangé de fait et de droit et, partant, irrecevable.

5. Mais le moyen tiré de la violation du principe de primauté du droit de l'Union européenne en raison de la non-conformité des dispositions des articles L. 631-7, alinéa 6, et L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation à la directive 2006/123/CE, lequel ne se réfère à aucune considération de fait qui ne résulterait pas des énonciations des juges du fond, est de pur droit et donc recevable.

Sur ce moyen :

6. Vu l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

* Dispositions de droit interne

7. En application de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme, dans sa rédaction applicable au litige :

"Toute personne qui offre à la location un meublé de tourisme, que celui-ci soit classé ou non au sens du présent code, doit en avoir préalablement fait la déclaration auprès du maire de la commune où est situé le meublé.

Cette déclaration préalable n'est pas obligatoire lorsque le local à usage d'habitation constitue la résidence principale du loueur, au sens de l'article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986".

8. Ce régime déclaratif est précisé par l'article D. 324-1-1 du code du tourisme, qui, dans sa version applicable au litige, dispose :

"La déclaration de location d'un meublé de tourisme, que celui-ci soit classé ou non au sens du présent code, prévue à l'article L. 324-1-1 est adressée au maire de la commune où est situé le meublé par tout moyen permettant d'en obtenir un accusé de réception.

La déclaration précise l'identité et l'adresse du déclarant, l'adresse du meublé de tourisme, le nombre de pièces composant le meublé, le nombre de lits, la ou les périodes prévisionnelles de location et, le cas échéant, la date de la décision de classement et le niveau de classement des meublés de tourisme.

Tout changement concernant les éléments d'information que comporte la déclaration fait l'objet d'une nouvelle déclaration en mairie.

La liste des meublés de tourisme, classés ou non au sens du présent code, est consultable en mairie."

9. Le loueur peut, en outre, suivant la nature et l'emplacement du local proposé à la location, être soumis aux dispositions du code de la construction et de l'habitation qui encadrent le changement d'usage des locaux d'habitation.

10. Aux termes de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, dans les communes de plus de 200 000 habitants et dans celles des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation est, dans les conditions fixées par l'article L. 631-7-1 du même code, soumis à autorisation préalable. La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a ajouté à ce texte un dernier alinéa, qui précise que 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 au sens de ce texte.

11. L'article L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation fixe les modalités d'obtention de l'autorisation prévue par l'article L. 631-7 :

"L'autorisation préalable au changement d'usage est délivrée par le maire de la commune dans laquelle est situé l'immeuble, après avis, à Paris, Marseille et Lyon, du maire d'arrondissement concerné. Elle peut être subordonnée à une compensation sous la forme de la transformation concomitante en habitation de locaux ayant un autre usage. L'autorisation de changement d'usage est accordée à titre personnel. Elle cesse de produire effet lorsqu'il est mis fin, à titre définitif, pour quelque raison que ce soit, à l'exercice professionnel du bénéficiaire. Toutefois, lorsque l'autorisation est subordonnée à une compensation, le titre est attaché au local et non à la personne. Les locaux offerts en compensation sont mentionnés dans l'autorisation qui est publiée au fichier immobilier ou inscrite au livre foncier. L'usage des locaux définis à l'article L. 631-7 n'est en aucun cas affecté par la prescription trentenaire prévue par l'article 2227 du code civil.

Pour l'application de l'article L. 631-7, une délibération du conseil municipal fixe les conditions dans lesquelles sont délivrées les autorisations et déterminées les compensations par quartier et, le cas échéant, par arrondissement, 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. Si la commune est membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, la délibération est prise par l'organe délibérant de cet établissement".

12. Un régime d'autorisation temporaire peut également être défini par le conseil municipal, en application de l'article L. 631-7-1 A du même code qui prévoit qu'une délibération du conseil municipal peut définir un régime d'autorisation temporaire de changement d'usage permettant à une personne physique de louer pour de courtes durées des locaux destinés à l'habitation à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile. La délibération fixe les conditions de délivrance de cette autorisation temporaire par le maire de la commune dans laquelle est situé l'immeuble après avis, à Paris, Marseille et Lyon, du maire d'arrondissement concerné. Elle détermine également les critères de cette autorisation temporaire, qui peuvent porter sur la durée des contrats de location, sur les caractéristiques physiques du local, ainsi que sur sa localisation en fonction notamment des caractéristiques des marchés de locaux d'habitation et de la nécessité de ne pas aggraver la pénurie de logements. Ces critères peuvent être modulés en fonction du nombre d'autorisations accordées à un même propriétaire.

13. Selon l'article L. 631-7-1 A du code de la construction et de l'habitation, aucune autorisation de changement d'usage n'est en revanche nécessaire lorsque le local constitue la résidence principale du loueur au sens de l'article 2 de la loi du 6 juillet 1989, c'est-à-dire lorsque le logement est occupé au moins huit mois par an, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure, soit par le preneur ou son conjoint, soit par une personne à charge.

14. L'article L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation prévoit les sanctions et mesures applicables en cas de non-respect de ces dispositions :

"Toute personne qui enfreint les dispositions de l'article L. 631-7 ou qui ne se conforme pas aux conditions ou obligations imposées en application dudit article est condamnée à une amende de 25 000 euros. Cette amende est prononcée à la requête du ministère public par le président du tribunal de grande instance du lieu de l'immeuble, statuant en référé ; le produit en est intégralement versé à la commune dans laquelle est située l'immeuble. Le président du tribunal ordonne le retour à l'habitation des locaux transformés sans autorisation dans un délai qu'il fixe. A l'expiration de celui-ci, il prononce une astreinte d'un montant maximal de 1 000 euros par jour et par mètre carré utile des locaux irrégulièrement transformés. Le produit en est intégralement versé à la commune dans laquelle est situé l'immeuble.

Passé ce délai, l'administration peut procéder d'office, aux frais du contrevenant, à l'expulsion des occupants et à l'exécution des travaux nécessaires".

* Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur

* Article 2 de la directive

15. La directive précitée, dite "services", a pour objet d'établir les dispositions générales permettant de faciliter l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires, ainsi que la libre circulation des services, tout en garantissant un niveau de qualité élevé pour les services.

16. Elle s'applique, en vertu de son article 2, § 1, aux services fournis par les prestataires ayant leur établissement dans un Etat membre. La notion de "service" est définie par l'article 4 comme toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération par un prestataire. Est un prestataire toute personne physique ressortissante d'un Etat membre ou toute personne morale visée à l'article 48 du Traité et établie dans un Etat membre, qui offre ou fournit un service. La rémunération consiste, aux termes du point 34 des motifs de la directive, en la contrepartie économique du service en cause.

17. La directive prévoit, en ses articles 1 et 2, un certain nombre de matières et d'activités exclues de son champ d'application.

18. L'activité de location meublée de courte durée ne figure pas parmi les matières et activités exclues.

19. Par ailleurs, il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, arrêt du 30 janvier 2018, C-630/15 et C-631/16) que les dispositions du chapitre III de la directive, relatif à la liberté d'établissement des prestataires, s'appliquent à une situation dont tous les éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul Etat membre. Il en résulte que l'absence d'élément d'extranéité ne fait pas obstacle à l'applicabilité de la directive.

20. Le contrat de bail se caractérise par la mise à disposition à titre onéreux d'un bien.

21. Dès lors, la question se pose en premier lieu de savoir si la location, même à titre non professionnel, de manière répétée et pour de courtes durées, d'un local meublé à usage d'habitation ne constituant pas la résidence principale du loueur, à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile, en contrepartie du paiement d'un prix, constitue un service fourni par un prestataire ayant son établissement dans un Etat membre au sens de l'article 2 de la directive et entre ainsi dans son champ d'application.

22. Dans l'affirmative, la question se pose alors de savoir si une réglementation nationale telle que celle prévue par l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, laquelle s'ajoute au régime déclaratif prévu par l'article L. 324-1-1 du code du tourisme pour la location de meublés de tourisme, constitue, en ce qu'elle subordonne à autorisation le changement d'usage du local proposé à la location dans certaines zones géographiques, un régime d'autorisation de l'activité susvisée au sens des articles 9 à 13 de la directive 2006/123 du 12 décembre 2006 ou seulement une exigence soumise aux dispositions des articles 14 et 15.

* Article 9 de la directive

23. Si la réglementation nationale est constitutive d'un régime d'autorisation au sens de la directive, il y a lieu de rappeler qu'en application de son article 9, relatif aux régimes d'autorisation, les Etats membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si les conditions suivantes sont réunies :

- a) le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire à l'égard du prestataire visé ;
- b) la nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ;
- c) l'objectif poursuivi 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.

24. La société Cali Apartments estime en premier lieu que le régime d'autorisation instauré par le législateur ne répond pas à une raison impérieuse d'intérêt général.

25. Les "raisons impérieuses d'intérêt général" sont définies par l'article 4 de la directive comme les raisons reconnues comme telles par la jurisprudence de la Cour de justice.

26. La loi du 24 mars 2014 "pour le logement et un urbanisme rénové", qui a introduit l'alinéa 6 de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, a eu pour objectif de "répondre à la dégradation des conditions d'accès au logement et à l'exacerbation des tensions sur les marchés immobiliers, notamment en régulant les dysfonctionnements du marché, à protéger les propriétaires et les locataires et à permettre l'accroissement de l'offre de logements dans des conditions respectueuses des équilibres des territoires, le logement étant un bien de première nécessité et le droit à un logement décent étant un objectif protégé par la Constitution" (exposé des motifs du projet de loi du Gouvernement).

27. Selon la décision du 20 mars 2014 du Conseil constitutionnel (n° 2014-691 DC), statuant sur la constitutionnalité de l'article L. 631-7, alinéa 6, issu de la loi du 24 mars 2014, le législateur a, en introduisant cette disposition, poursuivi un objectif d'intérêt général dès lors qu'il a entendu préciser le champ d'application d'un dispositif de lutte contre la pénurie de logements destinés à la location et définir certaines exceptions en faveur des bailleurs.

28. L'article L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation fixe, au rang des critères devant présider à la détermination des conditions de délivrance des autorisations, l'objectif 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.

29. La question se pose dès lors de savoir si l'objectif poursuivi par le législateur, tenant notamment à la lutte contre la pénurie de logements destinés à la location, constitue une raison impérieuse d'intérêt général au sens de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, notamment en ce qu'elle pourrait constituer un objectif de politique sociale reconnu comme telle par celle-ci.

30. La société Cali Apartments soutient encore que le régime d'autorisation instauré par l'article L. 631-7, alinéa 6, du code de la construction et de l'habitation ne serait pas proportionné à l'objectif poursuivi en ce que des mesures moins contraignantes auraient pu être mises en place pour lutter contre la pénurie de logements destinés à la location, par exemple en limitant les nuitées disponibles à la location de courte durée ou en prévoyant une imposition spécifique.

31. Selon la décision du Conseil constitutionnel du 20 mars 2014 précitée, les dispositions de l'article L. 631-7, alinéa 6, sont en adéquation avec l'objectif poursuivi tenant à la lutte contre la pénurie de logements.

32. Il convient par ailleurs de relever que le champ d'application du régime d'autorisation du changement d'usage prévu par l'article L. 631-7, alinéa 6, du code de la construction et de l'habitation est circonscrit :

- il n'est obligatoire que dans les communes de plus de 200 000 habitants et les communes des trois départements limitrophes de Paris ;
- il ne concerne que les locations remplissant un certain nombre de conditions : un local meublé destiné à l'habitation, des locations répétées, pour de courtes durées, à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile ;
- il ne concerne pas les logements qui constituent la résidence principale du loueur, c'est-à-dire qu'il occupe au moins huit mois par an ;
- un régime d'autorisation temporaire est prévu par l'article L. 631-7-1 A du code de la construction et de l'habitation.

33. La question se pose de savoir si l'objectif poursuivi justifie un tel régime d'autorisation, ainsi défini, du changement d'usage.

* Article 10 de la directive

34. En application de l'article 10 de la directive, relatif aux conditions d'octroi de l'autorisation :

1. Les régimes d'autorisation doivent reposer sur des critères qui encadrent l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités compétentes afin que celui-ci ne soit pas utilisé de manière arbitraire.

2. Les critères visés au paragraphe 1 sont :

- a) non discriminatoires ;
- b) justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général ;
- c) proportionnels à cet objectif d'intérêt général ;
- d) clairs et non ambigus ;
- e) objectifs ;
- f) rendus publics à l'avance ;
- g) transparents et accessibles [...].

35. En application de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, une autorisation de changement d'usage peut être requise en cas de location d'un local meublé à usage d'habitation de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile. La société Cali Apartments soutient que ces critères ne sont ni clairs ni objectifs.

36. La question se pose de savoir si ces critères, en ce qu'ils ne font pas référence à des seuils chiffrés mais sont fondés sur les notions de "répétition", de "courte durée" et de "clientèle de passage qui n'y élit pas domicile" sont suffisamment clairs et objectifs au sens de l'article 10.

37. L'article L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation définit les modalités d'obtention d'une autorisation.

38. La société Cali Apartments soutient que, les conditions dans lesquelles sont délivrées les autorisations et déterminées les compensations par quartier et, le cas échéant, par arrondissement, étant déterminées par chaque conseil municipal et non par la loi, il n'est pas satisfait aux exigences de publicité, de transparence et d'accessibilité prévues par l'article 10.

39. Les comptes-rendus des séances du conseil municipal sont, en application de l'article L. 2121-25 du code général des collectivités territoriales, affichés en mairie et mis en ligne sur le site internet de la commune.

40. L'article L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation précise que les conditions d'autorisation sont fixées 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. La société Cali Apartments soutient que ces critères ne remplissent pas les conditions de clarté et d'objectivité prévues par l'article 10.

41. La question se pose de savoir si ces critères remplissent les conditions de clarté et d'objectivité prévus par l'article 10.

42. Les questions soulevées par le moyen, dont dépend la solution du pourvoi, justifient la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne.

43. Il y a lieu en conséquence de surseoir à statuer sur le pourvoi jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée.

PAR CES MOTIFS :

RENVOIE à la Cour de justice de l'Union européenne aux fins de répondre aux questions suivantes :

1°/ La directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006, eu égard à la définition de son objet et de son champ d'application par ses articles 1 et 2, s'applique-t-elle à la location à titre onéreux, même à titre non professionnel, de manière répétée et pour de courtes durées, d'un local meublé à usage d'habitation ne constituant pas la résidence principale du loueur, à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile, notamment au regard des notions de prestataires et de services ?

2°/ en cas de réponse positive à la question précédente, une réglementation nationale, telle que celle prévue par l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, constitue-t-elle un régime d'autorisation de l'activité susvisée au sens des articles 9 à 13 de la directive 2006/123 du 12 décembre 2006 ou seulement une exigence soumise aux dispositions des articles 14 et 15 ?

Dans l'hypothèse où les articles 9 à 13 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 sont applicables :

3°/ L'article 9 sous b, de cette directive doit-il être interprété en ce sens que l'objectif tenant à la lutte contre la pénurie de logements destinés à la location constitue une raison impérieuse d'intérêt général permettant de justifier une mesure nationale soumettant à autorisation, dans certaines zones géographiques, 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 ?

4°/ Dans l'affirmative, une telle mesure est-elle proportionnée à l'objectif poursuivi ?

5°/ L'article 10, § 2, sous d et e, de la directive s'oppose-t-il à une mesure nationale qui subordonne à autorisation 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" ?

6°/ L'article 10, § 2, sous d à g, de la directive s'oppose-t-il à un régime d'autorisation prévoyant que les conditions de délivrance de l'autorisation sont fixées, par une délibération du conseil municipal, 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 ?

SURSOIT à statuer sur le pourvoi ;

RENVOIE à l'audience du 10 décembre 2019 ;

Réserve les dépens ;

Dit qu'une expédition du présent arrêt, ainsi qu'un dossier comprenant notamment le texte de la décision attaquée, seront transmis par le directeur de greffe de la Cour de cassation au greffier de la Cour de justice de l'Union européenne ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, troisième chambre civile, et prononcé le quinze novembre deux mille dix-huit par mise à disposition de l'arrêt au greffe de la Cour, les parties en ayant été préalablement avisées dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 450 du code de procédure civile.

Moyens annexés

MOYENS ANNEXES au présent arrêt

Moyens produits par la SCP Spinosi et Sureau, avocat aux Conseils, pour la société Cali Apartments.

PREMIER MOYEN DE CASSATION

Il est reproché à l'arrêt attaqué d'avoir appliqué les articles L. 631-7, alinéa 6, et L. 651-2, alinéa 1, du code de la construction et de l'habitation et d'avoir en conséquence confirmé l'ordonnance entreprise, sauf en ce qui concerne le montant de l'amende et, statuant à nouveau, condamné la société CALI APARTMENTS à payer une amende de 15 000 euros ;

Aux motifs propres que « conformément à l'article L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation, tel qu'il a été modifié par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, le maire de la commune dans laquelle est situé le local irrégulièrement transformé a, y compris dans les procédures en cours lors de l'entrée en vigueur de cette loi, la qualité de partie jointe à la procédure visant à voir prononcer l'amende contre la personne qui a enfreint les dispositions de l'article L. 631-7 du même code et ordonner le retour à l'usage d'habitation du local transformé sans autorisation.

L'intervention à la présente instance de la ville de Paris est donc recevable.

L'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation prohibe dans des villes comme Paris le changement, sans autorisation préalable, d'usage des locaux destinés à l'habitation telle que résultant de l'affectation à la location de courte durée, épisodique, à l'usage d'une clientèle de passage pour des motifs de travail ou touristiques.

L'article L. 651-2 du même code, dans sa rédaction applicable au moment des faits reprochés à la société Cali Apartments, sanctionne d'une amende de 25 000 euros toute personne qui enfreint les dispositions de l'article L. 631-7, précité, ou qui ne se conforme pas aux conditions ou obligations imposées en application dudit article.

En vertu de ce même texte, cette amende est prononcée à la requête du ministère public et du maire de la commune, partie jointe, par le président du tribunal de grande instance du lieu de l'immeuble, statuant en référé, et le produit en est intégralement versé à la commune dans laquelle est situé l'immeuble. En outre, le président du tribunal ordonne le retour à l'habitation des locaux transformés sans autorisation dans un délai qu'il fixe.

En l'espèce, il résulte de l'enquête diligentée par la Direction du logement et de l'habitat que la société Cali Apartments a mis en location sur le site internet Airbnb une proposition de location de l'appartement en question. Les captures d'écran effectuées par le contrôleur assermenté font état de six commentaires d'usagers du service de location à courte durée pour cet appartement. Cet agent fait également état de ce qu'il s'est déplacé sur place le 10 septembre 2015 et de ce que le local était occupé sans que personne n'accepte pour autant de lui ouvrir. Le calendrier des réservations auquel s'est reporté cet agent montre que la location est ouverte à n'importe quelle date et des simulations de réservations ont montré une disponibilité pour les mois d'octobre, novembre et décembre 2015.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que le bien de la société Cali Apartments fait l'objet de locations de courte durée, épisodique, à l'usage d'une clientèle de passage. L'attestation établie par M. F..., qui est le fils de la gérante de la société Cali Apartments, et qui fait état de différentes périodes durant lesquelles il aurait résidé dans cet appartement n'est pas de nature à établir le contraire. Cette attestation, à laquelle n'est jointe aucun document justifiant de l'identité de son auteur, en violation de l'article 202 du code de procédure civile, relate des occupations brèves et est parfois incohérente, comme l'illustre la mention d'une occupation "du 26 octobre 2015 au 14 février 2015". L'attestation de Mme F..., qui est la fille de la gérante, n'est pas davantage déterminante et indique de manière vague que la société Cali Apartments a loué l'appartement à partir de janvier 2016 sans plus circonstancier les conditions de cette location.

En ce qui concerne le montant de l'amende à prononcer, le Ministère public et la ville de Paris rappellent à bon droit qu'au regard des objectifs poursuivis par la loi et des profits que sa violation génère, il importe que celui-ci soit établi en proportion de ces derniers afin d'être dissuasif.

La somme de 5 000 euros fixée par le premier juge s'avère, à cet égard, insuffisante et il convient de porter le montant de l'amende à la somme de 15 000 euros » ;

Et aux motifs éventuellement adoptés que « l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation précise que "Constituent des locaux destinés à l'habitation 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. (...);

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 au sens du présent article »;

Selon l'article L651-2 du code de la construction et de l'habitation "Toute personne qui enfreint les dispositions de l'article L. 631-7 ou qui ne se conforme pas aux conditions ou obligations imposées en application dudit article est condamnée à une amende de 25 000 euros ;

Cette amende est prononcée à la requête du ministère public par le président du tribunal de grande instance du lieu de l'immeuble, statuant en référé ; le produit en est intégralement versé à la commune dans laquelle est située l'immeuble ;

Le président du tribunal ordonne le retour à l'habitation des locaux transformés sans autorisation dans un délai qu'il fixe. A l'expiration de celui-ci, il prononce une astreinte d'un montant maximal de 1 000 euros par jour et par mètre carré utile des locaux irrégulièrement transformés. Le produit en est intégralement versé à la commune dans laquelle est situé l'immeuble ;

Passé ce délai, l'administration peut procéder d'office, aux frais du contrevenant, à l'expulsion des occupants et à l'exécution des travaux nécessaires" ;

Ce texte instaure une procédure de référé autonome, et ses conditions d'application diffèrent de celles fixées par les articles 808 et 809 du code de procédure civile ; dès lors, l'assignation motivée en droit et en fait, délivrée au visa de ces textes est valable ;

En l'espèce, il résulte du rapport d'enquête en date du 10 septembre 2015 réalisé par un contrôleur assermenté du Bureau de la Protection des Locaux d'Habitation (BPLH) de la Ville de Paris que l'immeuble litigieux a fait l'objet de location de courte durée ;

Cette enquête au demeurant est étayée par des recherches effectuées sur internet qui confirme de multiples locations de l'appartement ;

Il apparaît dès lors, que la SCI CALI APARTMENTS ne respecte pas les exigences de l'article L 631-7 du code de la construction précité et l'infraction est donc établie ; il convient en conséquence, au vu des tarifs demandés pour la location de l'appartement, de fixer l'amende encourue à la somme de 5 000 euros ;

Il convient en conséquence d'ordonner le retour à l'habitation de l'appartement sous astreinte de 300 euros par jour de retard pendant deux mois, passé un délai d'un mois à compter de la signification de la présente décision ; »

1°) Alors que, d'une part, en appliquant les articles L. 631-7, alinéa 6, et L. 651-2, alinéa 1, du code de la construction et de l'habitation qui subordonnent la location d'un local meublé à l'obtention d'une autorisation administrative, sans établir, ainsi que l'exige l'article 9, paragraphe 1, sous b) de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006, que cette restriction à la libre prestation de service est 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°) Alors que, d'autre part, 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°) Alors que, de troisième part, 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, le juge a méconnu ce texte et violé le principe de primauté du droit de l'Union européenne ;

4°) Alors que, enfin, 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.

SECOND MOYEN DE CASSATION

Il est reproché à l'arrêt attaqué d'avoir confirmé l'ordonnance entreprise, sauf en ce qui concerne le montant de l'amende et, statuant à nouveau, condamné la société CALI APARTMENTS à payer une amende de 15 000 euros ;

Aux motifs propres que « Conformément à l'article L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation, tel qu'il a été modifié par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, le maire de la commune dans laquelle est situé le local irrégulièrement transformé a, y compris dans les procédures en cours lors de l'entrée en vigueur de cette loi, la qualité de partie jointe à la procédure visant à voir prononcer l'amende contre la personne qui a enfreint les dispositions de l'article L. 631-7 du même code et ordonner le retour à l'usage d'habitation du local transformé sans autorisation.

L'intervention à la présente instance de la ville de Paris est donc recevable.

L'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation prohibe dans des villes comme Paris le changement, sans autorisation préalable, d'usage des locaux destinés à l'habitation telle que résultant de l'affectation à la location de courte durée, épisodique, à l'usage d'une clientèle de passage pour des motifs de travail ou touristiques.

L'article L. 651-2 du même code, dans sa rédaction applicable au moment des faits reprochés à la société Cali Apartments, sanctionne d'une amende de 25 000 euros toute personne qui enfreint les dispositions de l'article L. 631-7, précité, ou qui ne se conforme pas aux conditions ou obligations imposées en application dudit article.

En vertu de ce même texte, cette amende est prononcée à la requête du ministère public et du maire de la commune, partie jointe, par le président du tribunal de grande instance du lieu de l'immeuble, statuant en référé, et le produit en est intégralement versé à la commune dans laquelle est situé l'immeuble. En outre, le président du tribunal ordonne le retour à l'habitation des locaux transformés sans autorisation dans un délai qu'il fixe.

En l'espèce, il résulte de l'enquête diligentée par la Direction du logement et de l'habitat que la société Cali Apartments a mis en location sur le site internet Airbnb une proposition de location de l'appartement en question. Les captures d'écran effectuées par le contrôleur assermenté font état de six commentaires d'usagers du service de location à courte durée pour cet appartement. Cet agent fait également état de ce qu'il s'est déplacé sur place le 10 septembre 2015 et de ce que le local était occupé sans que personne n'accepte pour autant de lui ouvrir. Le calendrier des réservations auquel s'est reporté cet agent montre que la location est ouverte à n'importe quelle date et des simulations de réservations ont montré une disponibilité pour les mois d'octobre, novembre et décembre 2015.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que le bien de la société Cali Apartments fait l'objet de locations de courte durée, épisodique, à l'usage d'une clientèle de passage. L'attestation établie par M. F..., qui est le fils de la gérante de la société Cali Apartments, et qui fait état de différentes périodes durant lesquelles il aurait résidé dans cet appartement n'est pas de nature à établir le contraire. Cette attestation, à laquelle n'est jointe aucun document justifiant de l'identité de son auteur, en violation de l'article 202 du code de procédure civile, relate des occupations brèves et est parfois incohérente, comme l'illustre la mention d'une occupation "du 26 octobre 2015 au 14 février 2015". L'attestation de Mme

F..., qui est la fille de la gérante, n'est pas davantage déterminante et indique de manière vague que la société Cali Apartments a loué l'appartement à partir de janvier 2016 sans plus circonstancier les conditions de cette location.

En ce qui concerne le montant de l'amende à prononcer, le Ministère public et la ville de Paris rappellent à bon droit qu'au regard des objectifs poursuivis par la loi et des profits que sa violation génère, il importe que celui-ci soit établi en proportion de ces derniers afin d'être dissuasif.

La somme de 5 000 euros fixée par le premier juge s'avère, à cet égard, insuffisante et il convient de porter le montant de l'amende à la somme de 15 000 euros ; »

Et aux motifs éventuellement adoptés que « l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation précise que "Constituent des locaux destinés à l'habitation 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. (...);

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 au sens du présent article ";

Selon l'article L651-2 du code de la construction et de l'habitation "Toute personne qui enfreint les dispositions de l'article L. 631-7 ou qui ne se conforme pas aux conditions ou obligations imposées en application dudit article est condamnée à une amende de 25 000 euros ;

Cette amende est prononcée à la requête du ministère public par le président du tribunal de grande instance du lieu de l'immeuble, statuant en référé ; le produit en est intégralement versé à la commune dans laquelle est située l'immeuble ;

Le président du tribunal ordonne le retour à l'habitation des locaux transformés sans autorisation dans un délai qu'il fixe. A l'expiration de celui-ci, il prononce une astreinte d'un montant maximal de 1 000 euros par jour et par mètre carré utile des locaux irrégulièrement transformés. Le produit en est intégralement versé à la commune dans laquelle est situé l'immeuble ;

Passé ce délai, l'administration peut procéder d'office, aux frais du contrevenant, à l'expulsion des occupants et à l'exécution des travaux nécessaires" ;

Ce texte instaure une procédure de référé autonome, et ses conditions d'application diffèrent de celles fixées par les articles 808 et 809 du code de procédure civile ; dès lors, l'assignation motivée en droit et en fait, délivrée au visa de ces textes est valable ;

En l'espèce, il résulte du rapport d'enquête en date du 10 septembre 2015 réalisé par un contrôleur assermenté du Bureau de la Protection des Locaux d'Habitation (BPLH) de la Ville de Paris que l'immeuble litigieux a fait l'objet de location de courte durée ;

Cette enquête au demeurant est étayée par des recherches effectuées sur internet qui confirme de multiples locations de l'appartement ;

Il apparaît dès lors, que la SCI CALI APARTMENTS ne respecte pas les exigences de l'article L 631-7 du code de la construction précité et l'infraction est donc établie ; il convient en conséquence, au vu des tarifs demandés pour la location de l'appartement, de fixer l'amende encourue à la somme de 5 000 euros ;

Il convient en conséquence d'ordonner le retour à l'habitation de l'appartement sous astreinte de 300 euros par jour de retard pendant deux mois, passé un délai d'un mois à compter de la signification de la présente décision ; »

1°) Alors que, d'une part, conformément à l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, est soumis au régime de l'autorisation préalable de changement d'usage le fait de louer un local meublé destiné à l'habitation, dès lors

que cette location se fait de manière répétée, pour de courtes durées, à une clientèle de passage, laquelle n'y élit pas domicile ; qu'en appliquant cette disposition sans cependant rechercher, ainsi qu'elle y était invitée (pt. 14 des conclusions d'appel), si chacune de ces conditions cumulatives était satisfaite en l'espèce, la cour d'appel a privé sa décision de base légale au regard de l'article précité ;

2°) Alors que, d'autre part, le juge ne peut fonder exclusivement ses constatations sur un rapport non contradictoire, peu important qu'il ait été soumis à la libre discussion des parties ; qu'en fondant ses constatations sur une enquête réalisée par un agent de la Mairie de Paris, la cour d'appel a violé l'article 16 du code de procédure civile ensemble l'article 6, paragraphe 1, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

3°) Alors que, enfin, la cour d'appel n'a pas satisfait aux exigences de l'article 455 du code de procédure civile en ne répondant pas au moyen, péremptoire, tiré de ce que la procédure ayant été initiée de mauvaise foi par la Mairie de Paris, celle-ci doit être déclarée irrecevable en ses demandes (pts. 20 à 24 des conclusions d'appel).

Décision attaquée

Cour d'appel de Paris a8
19 mai 2017 (n°16/02954)

Textes appliqués

Article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les dates clés

- Cour de cassation Troisième chambre civile 15-11-2018
- Cour d'appel de Paris A8 19-05-2017