

18 février 2021

Cour de cassation

Pourvoi n° 17-26.158

Troisième chambre civile – Formation plénière de chambre

ECLI:FR:CCASS:2021:C300196

Texte de la décision

Entête

CIV. 3

CF

COUR DE CASSATION

Audience publique du 18 février 2021

Rejet

M. CHAUVIN, président

Arrêt n° 196 FP-D

Pourvoi n° J 17-26.158

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ARRÊT DE LA COUR DE CASSATION, TROISIÈME CHAMBRE CIVILE, DU 18 FÉVRIER 2021

Mme B... K..., domiciliée [...], a formé le pourvoi n° J 17-26.158 contre l'arrêt rendu le 15 juin 2017 par la cour d'appel de Paris (pôle 1, chambre 2), dans le litige l'opposant :

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

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

défendeurs à la cassation.

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

Le dossier a été communiqué au procureur général.

Sur le rapport de Mme Collomp, conseiller référendaire, les observations et les plaidoiries de la SCP Spinosi et Sureau, avocat de Mme K..., de la SCP Foussard et Froger, avocat de la Ville de Paris, et l'avis de Mme Vassallo, premier avocat général, auquel les parties ont répliqué, après débats en l'audience publique du 19 janvier 2021 où étaient présents M. Chauvin, président, Mme Collomp, conseiller référendaire rapporteur, M. Echappé, conseiller doyen, Mme Greff-Bohnert, MM. Parneix, Barbieri, Jacques, Mme Abgrall, conseillers, Mme Georget, conseiller référendaire, Mme Vassallo, premier avocat général, et Mme Berdeaux, greffier de chambre,

la troisième chambre civile de la Cour de cassation, composée, en application de l'article R. 421-4-1, alinéa 2, du code de l'organisation judiciaire, des président et conseillers précités, après en avoir délibéré conformément à la loi, a rendu le présent arrêt.

Exposé du litige

Faits et procédure

1. Selon l'arrêt attaqué (Paris, 15 juin 2017), 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, Mme K..., 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. Par arrêt du 15 novembre 2018 (3e Civ., pourvoi n° 17-26.156, publié), la Cour de cassation a saisi la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle portant sur l'applicabilité de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, à 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 et, dans l'affirmative, sur l'applicabilité à une réglementation nationale, telle que celle prévue par l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, des articles 9 à 13 de la directive et, le cas échéant, sur l'interprétation des articles 9, paragraphe 1, sous b) et c) et 10, paragraphe 2, sous d) à g), de la directive au regard des articles L. 631-7 et L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation.

Moyens

Examen des moyens

Sur le second moyen, ci-après annexé

Motivation

3. 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.

Moyens

Sur le premier moyen

Enoncé du moyen

4. Mme K... fait grief à l'arrêt de faire application des articles L. 631-7, alinéa 6, et L. 651-2, alinéa 1er, du code de la construction et de l'habitation, alors :

« 1°/ 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 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°/ 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, le juge 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. »

Motivation

Réponse de la Cour

5. 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 1er 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.

6. 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.

7. 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. »

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

9. 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.

10. 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.

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. 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.

15. 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.

16. 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.

17. Ayant retenu qu'il résultait des éléments produits que le bien de Mme K... avait fait l'objet de locations de courte durée, épisodiques, à l'usage d'une clientèle de passage sans que n'eût été sollicitée d'autorisation de changement d'usage, la cour d'appel en a déduit à bon droit, sans violer le principe de primauté du droit de l'Union européenne, que

celle-ci avait enfreint les dispositions de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation et encourait l'amende prévue par l'article L. 651-2 du même code.

18. Le moyen n'est donc pas fondé.

Dispositif

PAR CES MOTIFS, la Cour :

REJETTE le pourvoi ;

Condamne Mme K... aux dépens ;

En application de l'article 700 du code de procédure civile, rejette la demande formée par Mme K... et la condamne à payer à la Ville de Paris la somme de 3 000 euros ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, troisième chambre civile, et prononcé le dix-huit février deux mille vingt et un 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 Mme B... K...

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 Madame B... K... à payer une amende de 25 000 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 litigieux 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.

Ces dispositions ont pour objectif de lutter contre la pénurie de locaux offerts à la location aux individus et aux familles cherchant à se loger dans les zones géographiques concernées.

En l'espèce, il résulte de l'enquête diligentée sur place le 11 juin 2015 par la Direction du logement et de l'habitat, après vaines mises en demeure des 4 avril et 4 mai 2015, que l'agent assermenté n'a pas pu entrer dans l'appartement mais que le voisinage lui a affirmé que des locataires étaient partis peu de temps avant sa visite. Le rapport d'enquête énonce que "les copropriétaires sont lassés" par les locations de courte durée dont fait l'objet ledit local, qui "génèrent beaucoup de bruit dans l'immeuble à toute heure, ne respectant pas la tranquillité des résidents".

Il est en outre démontré au vu des pièces produites que l'appartement litigieux est proposé sur le site internet "airbnb", pour des locations de courte durée, depuis le mois d'avril 2013, ce que confirme les captures d'écran effectuées par le contrôleur assermenté qui font état de commentaires d'utilisateurs pour cet appartement. Enfin, le calendrier des réservations auquel l'agent assermenté s'est reporté montre que la location est ouverte à n'importe quelle date, des simulations de réservations indiquant une disponibilité pour les mois de septembre, octobre ou décembre 2015.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que le bien litigieux de Mme B... K... a fait l'objet, d'avril 2013 à octobre 2015, soit un total de 30 mois, de locations de courte durée, épisodiques, à l'usage d'une clientèle de passage.

L'attestation établie par le fils de Mme B... K... le 28 février 2016 selon laquelle il aurait résidé dans cet appartement à diverses périodes, laquelle n'est pas corroborée par d'autres indices, n'est pas de nature à remettre en cause cette conclusion.

La copie de bail du 24 février 2016 produite aux débats qui n'est pas non plus corroborée par d'autres indices de nature à le rendre crédible n'est pas davantage déterminante. Au demeurant, un tel bail est impropre à exclure toute location de courte durée à une clientèle de passage de cet appartement pour la période en litige qui est antérieure à cette date.

En ce qui concerne le montant de l'amende, 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 au vu des circonstances qui précèdent et du gain locatif estimé à 81.000 euros, faute de production par Mme B... K... de toute déclaration le concernant, de porter le montant de l'amende à la somme de 25.000 euros.

En revanche, aucun élément en débat ne justifie de modifier le montant de l'astreinte ni de se réserver sa liquidation, qui relève du juge de l'exécution. Mme B... K..., partie perdante, doit supporter la charge des dépens, conformément à l'article 696 du code de procédure civile » ;

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 11 juin 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 est étayée par des recherches effectuées sur internet qui confirme de multiples locations de l'appartement ;

Il apparaît dès lors, que B... LIMNAVONG 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 par B... LIMNAVONG 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 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 Madame B... K... à payer une amende de 25 000 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 litigieux 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.

Ces dispositions ont pour objectif de lutter contre la pénurie de locaux offerts à la location aux individus et aux familles cherchant à se loger dans les zones géographiques concernées.

En l'espèce, il résulte de l'enquête diligentée sur place le 11 juin 2015 par la Direction du logement et de l'habitat, après vaines mises en demeure des 4 avril et 4 mai 2015, que l'agent assermenté n'a pas pu entrer dans l'appartement mais que le voisinage lui a affirmé que des locataires étaient partis peu de temps avant sa visite. Le rapport d'enquête énonce que "les copropriétaires sont lassés" par les locations de courte durée dont fait l'objet ledit local, qui "génèrent beaucoup de bruit dans l'immeuble à toute heure, ne respectant pas la tranquillité des résidents".

Il est en outre démontré au vu des pièces produites que l'appartement litigieux est proposé sur le site internet "airbnb", pour des locations de courte durée, depuis le mois d'avril 2013, ce que confirme les captures d'écran effectuées par le contrôleur assermenté qui font état de commentaires d'utilisateurs pour cet appartement. Enfin, le calendrier des réservations auquel l'agent assermenté s'est reporté montre que la location est ouverte à n'importe quelle date, des simulations de réservations indiquant une disponibilité pour les mois de septembre, octobre ou décembre 2015.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que le bien litigieux de Mme B... K... a fait l'objet, d'avril 2013 à octobre 2015, soit un total de 30 mois, de locations de courte durée, épisodiques, à l'usage d'une clientèle de passage.

L'attestation établie par le fils de Mme B... K... le 28 février 2016 selon laquelle il aurait résidé dans cet appartement à diverses périodes, laquelle n'est pas corroborée par d'autres indices, n'est pas de nature à remettre en cause cette conclusion.

La copie de bail du 24 février 2016 produite aux débats qui n'est pas non plus corroborée par d'autres indices de nature à

le rendre crédible n'est pas davantage déterminante. Au demeurant, un tel bail est impropre à exclure toute location de courte durée à une clientèle de passage de cet appartement pour la période en litige qui est antérieure à cette date. En ce qui concerne le montant de l'amende, 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 au vu des circonstances qui précèdent et du gain locatif estimé à 81.000euros, faute de production par Mme B... K... de toute déclaration le concernant, de porter le montant de l'amende à la somme de 25.000 euros.

En revanche, aucun élément en débat ne justifie de modifier le montant de l'astreinte ni de se réserver sa liquidation, qui relève du juge de l'exécution. Mme B... K..., partie perdante, doit supporter la charge des dépens, conformément à l'article 696 du code de procédure civile » ;

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 11 juin 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 est étayée par des recherches effectuées sur internet qui confirme de multiples locations de l'appartement ;

Il apparaît dès lors, que B... LIMNAVONG 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 par B... LIMNAVONG 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).

Documents de communication

Communiqué

[TÉLÉCHARGER \(2021-02-18_ARRET_C3-195_17-26.156_COMMUNIQUÉ-CALI.PDF - 65.7 KB\) >](#)

Arrêt traduit

[TÉLÉCHARGER \(ARRETS TROISIEME CHAMBRE CIVILE VERSION DEFINITIVE-RTF.PDF - 433 KB\) >](#)

Décision attaquée

Cour d'appel de paris a2
15 juin 2017 (n°16/03592)

Les dates clés

- Cour de cassation Troisième chambre civile 18-02-2021
- Cour d'appel de Paris A2 15-06-2017