

18 février 2021

Cour de cassation

Pourvoi n° 19-11.577

Troisième chambre civile – Formation plénière de chambre

ECLI:FR:CCASS:2021:C300197

Texte de la décision

Entête

CIV. 3

CM

COUR DE CASSATION

Audience publique du 18 février 2021

Cassation partielle

M. CHAUVIN, président

Arrêt n° 197 FP-D

Pourvoi n° B 19-11.577

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

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

Mme R... X... S..., domiciliée [...], a formé le pourvoi n° B 19-11.577 contre l'arrêt rendu le 10 janvier 2019 par la cour d'appel de Paris (pôle 1, chambre 2), dans le litige l'opposant :

1°/ à la Ville de Paris, prise en la personne de en son maire en exercice, domicilié en cette qualité [...],

2°/ à M. K... O..., domicilié [...],

défendeurs à la cassation.

La demanderesse invoque, à l'appui de son pourvoi, les trois 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 Gouz-Fitoussi, avocat de Mme X... S..., de la SCP Foussard et Froger, avocat de la Ville de Paris, et l'avis de M. Sturlèse, 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, M. Sturlèse, 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, 10 janvier 2019), 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, Mme X... S..., 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 à la société Thop management avec autorisation de le sous-louer.
2. Par arrêt du 9 juillet 2020, la Cour de cassation a sursis à statuer sur le pourvoi formé par Mme X... S..., 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).

Moyens

Examen des moyens

Sur le premier moyen

Enoncé du moyen

4. Mme X... S... 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°/ 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 était établi que l'appartement de Mme X... S... avait été proposé à la location et loué de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage n'y ayant pas élu domicile 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 les dispositions de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation n'avaient pas été respectées et qu'était encourue l'amende prévue par l'article L. 651-2 du même code.

18. Le moyen n'est donc pas fondé.

Moyens

Sur le deuxième moyen

Enoncé du moyen

19. Mme X... S... fait grief à l'arrêt de dire qu'elle a enfreint les dispositions de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, alors « que, dès lors qu'un particulier a conclu avec un professionnel de l'immobilier un bail excluant toute utilisation du local à des fins commerciales, et qu'il en perd ainsi la maîtrise, il appartient à la juridiction, tenue de vérifier si ce particulier a enfreint l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, de rechercher si cette personne avait connaissance de l'usage fait de son appartement par son locataire ; qu' en se bornant à affirmer que Mme X... avait enfreint l'article L. 631-7 du ce de la construction et de l'habitation, sans rechercher, comme elle y était invitée, si ayant conclu avec la société Thop Management, un bail excluant toute utilisation du local à des fins commerciales, elle n'en avait perdu la maîtrise et n'avait pas connaissance de l'usage fait de son appartement par cette société, 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. »

Motivation

Réponse au moyen

20. La cour d'appel a relevé que les clauses a et b des conditions particulières du contrat de bail meublé consenti le 6

août 2013 par Mme X... S... à la société Thop Management autorisaient cette société à procéder à des locations de courtes durées, sans restriction.

21. La cour d'appel, qui n'était pas tenue de procéder à une recherche que ses constatations rendaient inopérante, a ainsi légalement justifié sa décision de ce chef.

Moyens

Mais sur le troisième moyen, pris en sa deuxième branche

Enoncé du moyen

22. Mme X... S... fait grief à l'arrêt de rejeter sa demande tendant à la condamnation de M. O... à la garantir des condamnations prononcées contre elle, alors « qu'un particulier qui est assigné devant un juge statuant en référés sur le fondement de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation est recevable à appeler en garantie le professionnel de l'immobilier qui a pris la maîtrise du bien ; qu'en affirmant que Mme X... n'était pas recevable à appeler en garantie M. O..., la cour d'appel a violé l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation. »

Motivation

Réponse de la Cour

Vu l'article 455 du code de procédure civile :

23. Selon ce texte, tout jugement doit être motivé.

24. Pour déclarer irrecevable la demande formée par Mme X... S... contre M. O..., l'arrêt retient que celle-ci n'est pas recevable à solliciter du juge saisi en la forme des référés, au visa des articles L. 631-7 et L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation, la garantie de M. O....

25. En statuant ainsi, sans donner aucun motif à sa décision de ce chef, la cour d'appel n'a pas satisfait aux exigences du texte susvisé.

Moyens

Et sur le troisième moyen, pris en sa troisième branche

Enoncé du moyen

26. Mme X... S... fait grief à l'arrêt de rejeter sa demande tendant à la condamnation de M. O... à la garantir des condamnations prononcées contre elle, alors « que Mme X... avait demandé à titre subsidiaire la garantie à titre personnel de M. O... en invoquant l'article L. 223-22 du code de commerce et en étayant sa demande de manière précise ; qu'en affirmant néanmoins que la demande de Mme X... contre M. O... n'était pas étayée contre lui à titre personnel, la cour d'appel a dénaturé les termes clairs et précis des conclusions d'appel de Mme X..., en violation de l'article 4 du code

de procédure civile. »

Motivation

Réponse au moyen

Vu l'article 4 du code de procédure civile :

27. Selon ce texte, l'objet du litige est déterminé par les prétentions respectives des parties.

28. Pour déclarer non fondée la demande en garantie formée par Mme X... S... à l'encontre de M. O..., l'arrêt retient que la demande n'est pas étayée contre lui à titre personnel.

29. En statuant ainsi, alors que, dans ses conclusions d'appel, Mme X... S... se prévalait des dispositions des articles L. 223-32 et L. 237-12 du code de commerce et soutenait que M. O..., en sa qualité d'associé gérant, puis de liquidateur de la société Thop management, avait commis plusieurs fautes en violant tant le contrat de location du 6 août 2013 que la législation applicable en matière de location meublée, en ne dénonçant pas, lors des opérations de liquidation amiable de la société, le contrat de location en cours et en n'informant pas Mme X... S... de la liquidation et de la radiation de la société et en continuant, après la radiation de la société Thop management, à sous-louer le local et à virer des fonds à Mme X... S..., la cour d'appel, qui a modifié l'objet du litige, a violé le texte susvisé.

Dispositif

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

CASSE ET ANNULE, mais seulement en ce qu'il déclare irrecevable et en tout état de cause non fondée la demande de garantie formée par Mme X... S... contre M. K... O..., l'arrêt rendu le 10 janvier 2019, entre les parties, par la cour d'appel de Paris ;

Remet, sur ce point, 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 ;

Condamne M. O... aux dépens ;

En application de l'article 700 du code de procédure civile, rejette les demandes ;

Dit que sur les diligences du procureur général près la Cour de cassation, le présent arrêt sera transmis pour être transcrit en marge ou à la suite de l'arrêt partiellement cassé ;

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 Gouz-Fitoussi, avocat aux Conseils, pour Mme X... S...

PREMIER MOYEN DE CASSATION

Il est reproché à l'arrêt infirmatif 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, d'avoir constaté que Mme R... X... S... a commis une infraction aux dispositions des articles L.631-7 du code de la construction et de l'habitation pour la période du 6 avril 2013 au 30 juin 2017 du fait du changement d'usage de son appartement situé [...], d'avoir condamné, en conséquence, Mme R... X... S... à payer une amende civile de 25 000 euros qui sera intégralement versée à la Ville de Paris ;

Aux motifs qu' en vertu de l'article L 631-7 du code de la construction et de l'habitation, le changement d'usage d'un local destiné à l'habitation dans les communes de plus de 200 000 habitants est soumis à autorisation préalable ; que selon ce texte, constituent des locaux à usage destiné 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 ; que pour l'application de cette disposition, un local est réputé à usage d'habitation s'il était affecté à cet usage au 1er janvier 1970. Cette affectation peut être établie par tout mode de preuve ; que la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 a ajouté à cet article un alinéa au terme duquel 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 et il est constant que cet alinéa ne constitue qu'une précision apportée à la législation préexistante, en vertu de laquelle ce type d'usage constituait déjà un changement de destination prohibé ; que l'article L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, était rédigé comme suit : "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 ; que 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 ; que le président du tribunal ordonne le retour à l'habitation des locaux transformés sans autorisation dans un délai qu'il fixe ; qu'à 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 ;

que 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 » ; qu'en vertu de l'article 59 de la loi n° 2016-1547 entrée en vigueur le 20 novembre 2016, l'article L 651-2 du code de la construction et de l'habitation a été modifié comme suit : « 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 civile dont le montant ne peut excéder 50 000 € par local irrégulièrement transformé ; que cette amende est prononcée par le président du tribunal de grande instance, statuant en la forme des référés, sur requête du maire de la commune dans laquelle est situé le local irrégulièrement transformé ou de l'Agence nationale de l'habitat et sur conclusions du procureur de la République, partie jointe avisée de la procédure. Le produit de l'amende est intégralement versé à la commune dans laquelle est situé ce local. Le tribunal de grande instance compétent est celui dans le ressort duquel est situé le local ; que sur requête du maire de la commune dans laquelle est situé le local irrégulièrement transformé ou de l'Agence nationale de l'habitat, le président du tribunal ordonne le retour à l'usage d'habitation du local transformé sans autorisation, dans un délai qu'il fixe ; qu'à l'expiration de celui-ci, il prononce une astreinte d'un montant maximal de 1 000 € par jour et par mètre carré utile du local irrégulièrement transformé. Le produit en est intégralement versé à la commune dans laquelle est situé le local irrégulièrement transformé » ; que cet article, en ce qu'il prévoit que l'amende est prononcée par le président du tribunal de grande instance statuant en la forme des référés, sur requête du maire de la commune et sur conclusions du procureur de la République, partie jointe avisée de la procédure, est applicable immédiatement aux situations en cours ; qu'il résulte également de l'application immédiate aux situations en cours des dispositions de procédure de la loi n° 2016-1547 que la Ville de Paris est recevable à agir à l'encontre de Mme R... X... S... au titre de faits pour partie antérieurs au 20 novembre 2016, ce qui n'est pas contesté ; qu'en ce qui concerne l'affectation du bien à usage d'habitation au 1er janvier 1970, elle est établie à suffisance de droit par la production aux débats d'une déclaration H2 et n'est d'ailleurs pas

en débat ; que le changement d'usage de ce bien par l'intimée en ce qu'il a été proposé à la location de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile est démontré au vu des clauses du contrat de bail meublé consenti le 6 août 2013 par Mme R... X... S... à la société Thop Management, radiée du RCS de Paris depuis le 31 octobre 2014 avec clôture des opérations de liquidation le même jour ; qu'en effet, les clauses a et b des conditions particulières de ce contrat autorisent cette société à procéder à des locations de courtes durées, sans restriction, ce dont Mme R... X... S... convient et l'appartement en cause a été proposé à la location et loué de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y a pas élu domicile, ainsi que cela ressort du constat d'infraction produit en pièce 2 par la Ville de Paris ; que la ville de Paris justifie également que les faits se sont poursuivis postérieurement au 20 novembre 2016, date d'entrée en vigueur de la loi 2016-1547, puisque le bail en cause n'a pris fin que le 30 juin 2017 ; que d'ailleurs, il ressort du rapport précité que l'appartement litigieux a été affecté à la location de courte durée de manière répétée en 2016 qu'il est donc établi que Mme R... X... S... a enfreint les dispositions de l'article L 631-7 du code de la construction et de l'habitation en ce qui concerne le logement en litige et que le montant maximal de l'amende encourue est celui prévu par cette loi soit 50 000 euros ; que Mme R... X... S... justifie cependant que la régularisation de la situation le concernant est intervenue le 30 juin 2017, date depuis laquelle ce logement est sa résidence principale, ce qui n'est pas contesté par la Ville de Paris ; que si celle-ci n'étaye pas son affirmation selon laquelle le loyer mensuel de 3.000 euros perçu pendant plus de quatre ans au titre du bail précité est supérieur de près du double à celui habituellement pratiqué pour un bien équivalent, Mme R... X... S... ne s'explique pas sur ce point ; qu'en considération de tous ces éléments, l'amende civile sera fixée à la somme de 25 000 euros que l'ordonnance attaquée sera donc infirmée en toutes ses dispositions ; qu'enfin, Mme R... X... S... n'est pas recevable à solliciter du juge saisi en la forme des référés au visa des articles précités la garantie de M. O... laquelle n'est, en tout état de cause, pas étayée contre lui à titre personnel et ce qui précède rend la demande tendant au retour du bien en examen à l'habitation sans objet ; que conformément aux articles 696 et 700 du code de procédure civile, Mme R... S... Allam, partie perdante, doit supporter la charge des dépens et ne peut prétendre à une indemnité de procédure, mais doit payer à ce titre à Ville de Paris la somme indiquée au dispositif ;

1°) Alors 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°) Alors 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°) Alors qu'en appliquant les dispositions précitées 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 dépendant pas de critères clairs et précis 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 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 du 12 décembre 2006 et violé le principe de primauté du droit de l'Union européenne.

DEUXIÈME MOYEN DE CASSATION

Il est reproché à l'arrêt infirmatif 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, d'avoir constaté que Mme R... X... S... a commis une infraction aux dispositions des articles L.631-7 du code de la construction et de l'habitation pour la période du 6 avril 2013 au 30 juin 2017 du fait du

changement d'usage de son appartement situé [...], d'avoir condamné, en conséquence, Mme R... X... S... à payer une amende civile de 25 000 euros qui sera intégralement versée à la Ville de Paris ;

Aux motifs qu' en vertu de l'article L 631-7 du code de la construction et de l'habitation, le changement d'usage d'un local destiné à l'habitation dans les communes de plus de 200 000 habitants est soumis à autorisation préalable ; que selon ce texte, constituent des locaux à usage destiné 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. Pour l'application de cette disposition, un local est réputé à usage d'habitation s'il était affecté à cet usage au 1er janvier 1970. Cette affectation peut être établie par tout mode de preuve ; que la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 a ajouté à cet article un alinéa au terme duquel 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 et il est constant que cet alinéa ne constitue qu'une précision apportée à la législation préexistante, en vertu de laquelle ce type d'usage constituait déjà un changement de destination prohibé ; que l'article L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, était rédigé comme suit : "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 ; que 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 ; que le président du tribunal ordonne le retour à l'habitation des locaux transformés sans autorisation dans un délai qu'il fixe ; qu'à 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 ; que 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 » ; qu'en vertu de l'article 59 de la loi n° 2016-1547 entrée en vigueur le 20 novembre 2016, l'article L 651-2 du code de la construction et de l'habitation a été modifié comme suit : "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 civile dont le montant ne peut excéder 50 000 € par local irrégulièrement transformé ; que cette amende est prononcée par le président du tribunal de grande instance, statuant en la forme des référés, sur requête du maire de la commune dans laquelle est situé le local irrégulièrement transformé ou de l'Agence nationale de l'habitat et sur conclusions du procureur de la République, partie jointe avisée de la procédure. Le produit de l'amende est intégralement versé à la commune dans laquelle est situé ce local. Le tribunal de grande instance compétent est celui dans le ressort duquel est situé le local ; que sur requête du maire de la commune dans laquelle est situé le local irrégulièrement transformé ou de l'Agence nationale de l'habitat, le président du tribunal ordonne le retour à l'usage d'habitation du local transformé sans autorisation, dans un délai qu'il fixe ; qu'à l'expiration de celui-ci, il prononce une astreinte d'un montant maximal de 1 000 € par jour et par mètre carré utile du local irrégulièrement transformé. Le produit en est intégralement versé à la commune dans laquelle est situé le local irrégulièrement transformé » ; que cet article, en ce qu'il prévoit que l'amende est prononcée par le président du tribunal de grande instance statuant en la forme des référés, sur requête du maire de la commune et sur conclusions du procureur de la République, partie jointe avisée de la procédure, est applicable immédiatement aux situations en cours ; qu'il résulte également de l'application immédiate aux situations en cours des dispositions de procédure de la loi n° 2016-1547 que la Ville de Paris est recevable à agir à l'encontre de Mme R... X... S... au titre de faits pour partie antérieurs au 20 novembre 2016, ce qui n'est pas contesté ; qu'en ce qui concerne l'affectation du bien à usage d'habitation au 1er janvier 1970, elle est établie à suffisance de droit par la production aux débats d'une déclaration H2 et n'est d'ailleurs pas en débat ; que le changement d'usage de ce bien par l'intimée en ce qu'il a été proposé à la location de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile est démontré au vu des clauses du contrat de bail meublé consenti le 6 août 2013 par Mme R... X... S... à la société Thop Management, radiée du RCS de Paris depuis le 31 octobre 2014 avec clôture des opérations de liquidation le même jour ; qu'en effet, les clauses a et b des conditions particulières de ce contrat autorisent cette société à procéder à des locations de courtes durées, sans restriction, ce dont Mme R... X... S... convient et l'appartement en cause a été proposé à la location et loué de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y a pas élu domicile, ainsi que cela ressort du constat d'infraction produit en pièce 2 par la Ville de Paris ; que la ville de Paris justifie également que les faits se sont poursuivis postérieurement au 20 novembre 2016, date d'entrée en vigueur de la loi 2016-1547, puisque le bail en cause n'a pris fin que le 30 juin 2017 ; que d'ailleurs, il ressort du rapport précité que l'appartement litigieux a été affecté à la location de courte durée de manière répétée en

2016 qu'il est donc établi que Mme R... X... S... a enfreint les dispositions de l'article L 631-7 du code de la construction et de l'habitation en ce qui concerne le logement en litige et que le montant maximal de l'amende encourue est celui prévu par cette loi soit 50 000 euros ; que Mme R... X... S... justifie cependant que la régularisation de la situation le concernant est intervenue le 30 juin 2017, date depuis laquelle ce logement est sa résidence principale, ce qui n'est pas contesté par la Ville de Paris ; que si celle-ci n'étaye pas son affirmation selon laquelle le loyer mensuel de 3.000 euros perçu pendant plus de quatre ans au titre du bail précité est supérieur de près du double à celui habituellement pratiqué pour un bien équivalent, Mme R... X... S... ne s'explique pas sur ce point ; qu'en considération de tous ces éléments, l'amende civile sera fixée à la somme de 25.000 euros que l'ordonnance attaquée sera donc infirmée en toutes ses dispositions ; qu'enfin, Mme R... X... S... n'est pas recevable à solliciter du juge saisi en la forme des référés au visa des articles précités la garantie de M. O... laquelle n'est, en tout état de cause, pas étayée contre lui à titre personnel et ce qui précède rend la demande tendant au retour du bien en examen à l'habitation sans objet , ; que conformément aux articles 696 et 700 du code de procédure civile, Mme R... S... Allam, partie perdante, doit supporter la charge des dépens et ne peut prétendre à une indemnité de procédure, mais doit payer à ce titre à Ville de Paris la somme indiquée au dispositif ;

Alors que dès lors qu'un particulier a conclu avec un professionnel de l'immobilier un bail excluant toute utilisation du local à des fins commerciales, et qu'il en perd ainsi la maîtrise, il appartient à la juridiction, tenue de vérifier si ce particulier a enfreint l'article L.631-7 du code de la construction et de l'habitation, de rechercher si cette personne avait connaissance de l'usage fait de son appartement par son locataire ; qu' en se bornant à affirmer que Mme X... avait enfreint l'article L.631-7 du ce de la construction et de l'habitation, sans rechercher, comme elle y était invitée, si ayant conclu avec la société Thop Management, un bail excluant toute utilisation du local à des fins commerciales, elle n'en avait perdu la maîtrise et n'avait pas connaissance de l'usage fait de son appartement par cette société, 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.

TROISIEME MOYEN DE CASSATION

Il est reproché à l'arrêt infirmatif attaqué d'avoir rejeté la demande de Mme X... tendant à voir condamner M. O... à la garantir de l'ensemble des éventuelles condamnations qui pourraient être prononcées à son encontre ;

Aux motifs que Mme R... X... S... n'est pas recevable à solliciter du juge saisi en la forme des référés au visa des articles précités la garantie de M. O... laquelle n'est, en tout état de cause, pas étayée contre lui à titre personnel et ce qui précède rend la demande tendant au retour du bien en examen à l'habitation sans objet ;

Alors 1°) que le juge, doit en toutes circonstances, faire observer et observer lui-même le principe de la contradiction ; qu'il ne peut à ce titre, relever un moyen d'office sans avoir préalablement invité les parties à présenter leurs observations ; que M. O... ne s'était pas fait représenter devant la cour d'appel ; qu'en relevant ainsi d'office le moyen selon lequel Mme X... n'était pas recevable à demander la garantie de M. O... devant le juge saisi en la forme des référés, sans avoir préalablement invité les parties à présenter leurs observations sur ce moyen, la cour d'appel a violé l'article 16 du Code de procédure civile ;

Alors 2°) qu' un particulier qui est assigné devant un juge statuant en référés sur le fondement de l'article L.631-7 du code de la construction et de l'habitation est recevable à appeler en garantie le professionnel de l'immobilier qui a pris la maîtrise du bien ; qu'en affirmant que Mme X... n'était pas recevable à appeler en garantie M. O..., la cour d'appel a violé l'article L.631-7 du code de la construction et de l'habitation ;

Alors 3°) que Mme X... avait demandé à titre subsidiaire la garantie à titre personnel de M. O... en invoquant l'article L. 223-22 du code de commerce et en étayant sa demande de manière précise (conclusions, p. 10 et 11) ; qu'en affirmant néanmoins que la demande de Mme X... contre M. O... n'était pas étayée contre lui à titre personnel, la cour d'appel a dénaturé les termes clairs et précis des conclusions d'appel de Mme X..., en violation de l'article 4 du code de procédure civile.

Décision **attaquée**

Cour d'appel de paris a2
10 janvier 2019 (n°18/06558)

Textes **appliqués**

Article 455 du code de procédure civile.

Article 4 du code de procédure civile.

Les **dates clés**

- Cour de cassation Troisième chambre civile 18-02-2021
- Cour d'appel de Paris A2 10-01-2019