

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Cour de cassation
3^{ème} chambre civile
15 novembre 2018

N° de pourvoi: 17-26158
Non publié au bulletin Sursis à statuer

M. Chauvin (président), président
SCP Foussard et Froger, SCP Spinosi et Sureau, avocat(s)

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

1. Il résulte de l'arrêt attaqué (Paris, 15 juin 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, Mme F..., 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 Mme F... 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. Mme F... 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, paragraphe 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. Mme F... 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. Mme F... 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. Mme F... 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. Mme F... 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. Mme F... 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, paragraphe 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, paragraphe 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.