

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE LYON**

N° 19LY03470

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

[REDACTED]

M. Thierry Besse
Rapporteur

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Bénédicte Lordonné
Rapporteuse publique

La cour administrative d'appel de Lyon

1^{ère} chambre

Audience du 11 mai 2021
Décision du 1^{er} juin 2021

38-01

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

Par deux demandes distinctes, la [REDACTED] a demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler la délibération du 20 décembre 2017 par laquelle le conseil de la Métropole de Lyon a approuvé les modifications du règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage à Lyon, l'arrêté du 1^{er} février 2018 par lequel le maire de Lyon a refusé de faire droit à sa demande de changement d'usage d'un local d'habitation en local meublé de courte durée, et la décision du 20 février 2018 par laquelle le maire de Lyon s'est opposé à la déclaration préalable de travaux qu'elle avait déposée en vue du changement de destination d'un local.

Par un jugement n°1801980-1806059 du 10 juillet 2019, le tribunal administratif de Lyon a rejeté ses demandes.

Procédure devant la cour

Par une requête enregistrée le 9 septembre 2019, et des mémoires en répliques enregistrés les 14 janvier 2021 et 9 mars 2021, ce dernier mémoire n'ayant pas été communiqué, la [REDACTED] représentée par la SELARL Bravard Avocats, demande à la cour :

- 1°) d'annuler ce jugement du 10 juillet 2019 ;
- 2°) d'annuler cette délibération du 20 décembre 2017 ;
- 3°) d'annuler cet arrêté du 1^{er} février 2018 ;
- 4°) d'annuler cette décision du 20 février 2018 ;

5°) d'enjoindre à la ville de Lyon de réexaminer sa demande dans le délai d'un mois à compter de la notification de l'arrêt, sous astreinte de 150 euros par jour de retard ;

6°) de mettre à la charge solidaire de la ville de Lyon et de la métropole de Lyon la somme de 6 500 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

– la délibération du 20 décembre 2017 méconnaît le principe de sécurité juridique, et portant atteinte à des situations constituées, méconnaît l'article L. 221-5 du code des relations entre le public et l'administration, en ce qu'elle ne prévoit pas de régime transitoire ;

– la délibération du 20 décembre 2017 est incompatible avec les objectifs de la directive du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, et notamment aux principes de non-discrimination, de proportionnalité, de clarté et d'objectivité ; elle opère une distinction non justifiée et dénuée de pertinence entre les demandes déposées par les personnes physiques et les personnes morales, ainsi qu'entre les quartiers où se situent les biens ; la mesure de compensation envisagée est impossible à réaliser et démesurément onéreuse ; elle est également contraire aux principes de publicité préalable, de transparence et d'accessibilité ;

– le maire de Lyon devait instruire sa demande en appliquant les dispositions antérieures aux modifications adoptées par la délibération du 20 décembre 2017 ;

– le refus, fondé sur l'absence de production d'une pièce, a été pris sans qu'elle ait été invitée à compléter son dossier, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 114-5 du code des relations entre le public et l'administration ;

– la décision du 1^{er} février 2018 est insuffisamment motivée ;

– la décision du 20 février 2018 doit être annulée par voie de conséquence de l'annulation de la décision du 1^{er} février 2018.

Par un mémoire en défense enregistré le 10 janvier 2020, la ville de Lyon, représentée par la Selarl Itinéraires Avocats, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 500 euros soit mise à la charge de la requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

– aucun des moyens de la requête n'est fondé ;

– à titre subsidiaire, s'il était considéré que la décision était fondée sur le caractère incomplet de la demande, il y aurait lieu de substituer à ce motif celui tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article 12 du règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage.

Par des mémoires en défense enregistrés le 15 janvier 2021, 15 février 2021 et 15 mars 2021, ce dernier mémoire n'ayant pas été communiqué, la métropole de Lyon, représentée par la SELAS Cabinet Léga-Cité, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de la requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

– les conclusions dirigées contre la délibération du 20 décembre 2017 sont tardives et par suite irrecevables ;

– les moyens de la requête dirigés contre la délibération du 20 décembre 2017 ne sont pas fondés.

La clôture de l'instruction a été fixée en dernier lieu au 15 mars 2021, par une ordonnance du 18 février 2021.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Thierry Besse, président-assesseur,
- les conclusions de Mme Bénédicte Lordonné, rapporteure publique,
- les observations de Me Severac pour la société [REDACTED] celles de Me Jacques pour la métropole de Lyon, ainsi que celles de Me Lacroix pour la ville de Lyon ;

Considérant ce qui suit :

1. La société [REDACTED] qui exerce une activité de marchand de biens, a acquis le 6 juillet 2017 un bien d'une superficie de 43 m², situé au 26 rue du Doyenné à Lyon (5^{ème}). Le 21 décembre 2017, elle a demandé au maire de Lyon son changement d'usage en vue de l'affecter à une activité de location de courte durée, puis, le 26 décembre 2017, elle a déposé une déclaration préalable de travaux en vue d'un changement de destination du bien. Par deux arrêtés des 1^{er} février 2018 et 20 février 2018, le maire de Lyon s'est opposé à ces deux demandes successives. La [REDACTED] a demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler ces deux décisions, ainsi que la délibération du 20 décembre 2017 par laquelle le conseil de la métropole de Lyon avait adopté la modification du règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage à Lyon. La société relève appel du jugement du 10 juillet 2019 par lequel le tribunal administratif de Lyon a rejeté ses demandes.

Sur les conclusions dirigées contre la délibération du 20 décembre 2017 :

2. Aux termes du premier alinéa de l'article R. 421-1 du code de justice administrative :
« La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. »

3. Aux termes de l'article L. 3611-3 du code général des collectivités territoriales : *« La métropole de Lyon s'administre librement dans les conditions fixées par le présent livre et par les dispositions non contraires de la première partie du présent code, des titres II, III et IV du livre Ier et des livres II et III de sa troisième partie, et de la législation en vigueur relative au département. Pour l'application à la métropole de Lyon des dispositions de l'alinéa précédent : 1° La référence au département est remplacée par la référence à la métropole de Lyon ; 2° La référence au conseil général est remplacée par la référence au conseil de la métropole ; 3° La référence au président du conseil général est remplacée par la référence au président du conseil de la métropole »*. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 3131-1 du code général des collectivités territoriales, applicable notamment, en vertu de l'article L. 3131-2 du même code,

aux actes à caractère réglementaire : « *Les actes pris par les autorités départementales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département. (...)* ». L'article L. 3131-3 de ce code dispose, en outre, que : « *Les actes réglementaires pris par les autorités départementales sont publiés dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. / La publication au recueil des actes administratifs des actes mentionnés au premier alinéa est assurée sur papier. Elle peut l'être également, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité, sous forme électronique. La version électronique est mise à la disposition du public de manière permanente et gratuite.* » L'article R. 3131-1 de ce code précise, à cet effet, dans sa rédaction alors applicable, que : « *Le dispositif des délibérations du conseil départemental et des délibérations de la commission permanente prises par délégation ainsi que les actes du président du conseil départemental, à caractère réglementaire, sont publiés dans un recueil des actes administratifs du département ayant une périodicité au moins mensuelle. / Ce recueil est mis à la disposition du public à l'hôtel du département. Le public est informé, dans les vingt-quatre heures, que le recueil est mis à sa disposition, par affichage aux lieux habituels de l'affichage officiel du département. / La diffusion du recueil peut être effectuée à titre gratuit ou par vente au numéro ou par abonnement* ».

4. Il ressort des pièces du dossier que la délibération du 20 décembre 2017 a été affichée à compter du 21 décembre 2017 à l'hôtel de la métropole de Lyon et publiée le 19 janvier 2018 au recueil des actes administratifs de la métropole. Il ressort également des pièces du dossier qu'un avis informant le public de la mise à disposition du recueil a été affiché à l'hôtel de la métropole à compter du 19 janvier 2018, jusqu'au 20 mars 2018 et que ce recueil a été accessible sur le site internet de la collectivité à compter du 19 janvier 2018. Dès lors, les délais de recours contre la délibération du 20 décembre 2017 ont couru à compter du 19 janvier 2018 et étaient expirés le mercredi 21 mars 2018, date d'introduction au greffe du tribunal de la demande de la [REDACTED]. Par suite, les conclusions de la demande de la [REDACTED] tendant à l'annulation de la délibération du 20 décembre 2017 du conseil de la métropole de Lyon approuvant la modification du règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage à Lyon sont tardives et doivent être rejetées comme irrecevables.

Sur la légalité de l'arrêté du 1^{er} février 2018 :

5. Par une délibération du 20 décembre 2017, le conseil de la métropole de Lyon a modifié le règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation à Lyon, pour prévoir, à l'article 12 de ce règlement, que : « *Toute demande de changement d'usage d'un local d'habitation de plus de 60 m² de surface en meublé de courte durée est soumise à compensation dès le 1^{er} m² quel que soit le demandeur. Les locaux d'habitation pouvant être utilisés comme compensation doivent répondre aux conditions mentionnées à l'article 14 du présent règlement.* » Selon cette délibération, ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} février 2018.

6. En premier lieu, la [REDACTED] réitère en appel, sans les assortir d'éléments nouveaux, ses moyens selon lesquels l'arrêté du 1^{er} février 2018 est insuffisamment motivé, et a été pris sans qu'elle ait été invitée à compléter son dossier, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 114-5 du code des relations entre le public et l'administration. Elle réitère également son moyen selon lequel le maire devait, au regard du principe de non-rétroactivité des actes administratifs, faire application des dispositions du règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage à Lyon dans leur version antérieure à celle

adoptée par la délibération du 20 décembre 2017. Il y a lieu d'écarter ces moyens par adoption des motifs retenus à bon droit par les premiers juges.

7. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 221-5 du code des relations entre le public et l'administration : « *L'autorité administrative investie du pouvoir réglementaire est tenue, dans la limite de ses compétences, d'édicter des mesures transitoires dans les conditions prévues à l'article L. 221-6 lorsque l'application immédiate d'une nouvelle réglementation est impossible ou qu'elle entraîne, au regard de l'objet et des effets de ses dispositions, une atteinte excessive aux intérêts publics ou privés en cause./ Elle peut également y avoir recours, sous les mêmes réserves et dans les mêmes conditions, afin d'accompagner un changement de réglementation.* » Il incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire, agissant dans les limites de sa compétence et dans le respect des règles qui s'imposent à elle, d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, cette réglementation nouvelle. Il en va ainsi lorsque l'application immédiate de celle-ci entraîne, au regard de l'objet et des effets de ses dispositions, une atteinte excessive aux intérêts publics ou privés en cause.

8. La délibération du 20 décembre 2017 met en œuvre une politique de lutte contre la pénurie de logement qui constitue un objectif d'intérêt général, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans la décision DC du 20 mars 2014 n° 2014-691. Par ailleurs, le conseil de la métropole de Lyon n'a pas entendu revenir sur les autorisations accordées, mais seulement soumettre les nouvelles demandes à une obligation de compensation équivalente dans les quartiers de l'hyper-centre de Lyon, dans tous les cas à compter de 60 m², sous certaines conditions en deçà. Si le pouvoir réglementaire n'a reporté qu'au 1^{er} février 2018 l'application de ces nouvelles dispositions, de sorte que certaines demandes déposées avant cette délibération se sont vu appliquer ces nouvelles obligations, une telle situation ne prive pas les propriétaires des biens de les occuper, les vendre ou les louer conformément à leur destination initiale, ni, alors qu'ils n'avaient pas de droit au maintien de la réglementation antérieure, de les affecter à une activité de location de courte durée en assurant la compensation de ce changement d'affectation, conformément à l'objectif fixé par le pouvoir réglementaire. Dans ces conditions, en fixant au 1^{er} février 2018 la date d'effet de cette nouvelle réglementation, le conseil de la métropole de Lyon n'a pas porté une atteinte excessive aux intérêts privés en cause. Il n'a ainsi méconnu ni les dispositions citées au point précédent de l'article L. 221-5 du code des relations entre le public et l'administration, ni le principe de sécurité juridique.

9. En dernier lieu, la [REDACTED] soutient que le règlement du 20 décembre 2017 est incompatible avec les objectifs de la directive du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur susvisée. Il ressort des pièces du dossier que l'obligation de compensation mise en œuvre par les dispositions de l'article 12 du règlement, qui posent des règles claires, a pour objectif d'encadrer le développement de l'activité de location de meublés pour des séjours de courte durée, qui est en forte augmentation sur la ville de Lyon, 164 demandes de changement d'usage ayant été déposées lors de la seule année 2016, pour des biens d'une superficie totale supérieure à 8 000 m², dans un contexte de diminution du nombre de logements vacants, ainsi qu'il ressort des documents produits par la métropole de Lyon. Cette obligation de compensation dès le premier m² pour tous les biens d'une superficie supérieure à 60 m², et selon condition pour les autres, est mise en œuvre dans les seuls quartiers de l'hyper-centre de Lyon, lesquels sont les plus concernés par cette activité. Par ailleurs, le dispositif de compensation 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 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. Elle apparaît ainsi proportionnée avec l'objectif poursuivi, d'intérêt général, de maintien d'un marché immobilier équilibré. Par ailleurs, si le règlement prévoit la mise en place, pour les biens d'une superficie inférieure à 60 m², d'un régime d'autorisation temporaire pour les seuls particuliers, conformément aux dispositions de l'article L. 631-7-1 A du code de la construction et de l'habitation, ce dispositif, limité à un bien par personne physique, n'apparaît pas discriminatoire, au regard des modalités particulières de cette autorisation, des objectifs poursuivis et de la différence entre les deux catégories de personnes, alors par ailleurs que la [REDACTED] société de capitaux, ne peut utilement contester la décision prise à son égard au regard des discriminations dont seraient victimes les sociétés de personnes.

10. Par ailleurs, le dispositif réglementaire fait l'objet de larges mesures de publicité et d'affichage, conformément aux exigences posées par le code général des collectivités territoriales, et est mis en ligne sur le site internet de la ville. Il ne saurait ainsi être contraire aux principes de publicité préalable, de transparence et d'accessibilité posés par la directive du 12 décembre 2006, qui ne font pas obstacle à l'application d'une nouvelle réglementation aux biens acquis précédemment ou pour lesquels une demande d'autorisation est en cours d'instruction. Par suite, le moyen tiré de ce que le règlement adopté par le conseil de la métropole de Lyon le 20 décembre 2017 méconnaît les objectifs de la directive du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur doit être écarté.

Sur la légalité de l'arrêté du 20 février 2018 :

11. Il résulte de ce qui précède que la [REDACTED] n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 20 février 2018 par lequel le maire de Lyon s'est opposé à la déclaration préalable de travaux qu'elle avait déposée par voie de conséquence de l'annulation de la décision du 1^{er} février 2018.

12. Il résulte de ce qui précède que la [REDACTED] n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande. Par voie de conséquence, les conclusions aux fins d'injonction de la requête doivent également être rejetées.

Sur les frais d'instance :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées par la [REDACTED] partie perdante, tendant au remboursement des frais non compris dans les dépens qu'elle a exposés. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par la ville de Lyon et la métropole de Lyon au titre des mêmes dispositions.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de la [REDACTED] est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la ville de Lyon et la métropole de Lyon au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la [REDACTED] à la ville de Lyon et à la métropole de Lyon.

Délibéré après l'audience du 11 mai 2021 à laquelle siégeaient :
Mme Danièle Déal, présidente de chambre,
M. Thierry Besse, président-assesseur,
Mme Christine Psilakis, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 1^{er} juin 2021.

Le rapporteur,

La présidente,

Thierry Besse

Danièle Déal

La greffière,

Fabienne Prouteau

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur, au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et au ministre de la transition écologique, en ce qui les concerne, ou à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,
La greffière,