Conseil d'État, 5e et 6e chambres réunies, 15 juillet 2026, n° 503274, Ville de Paris

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000054434286

Vu la procédure suivante : L'association des commerçants accueillants (ACA) a demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler la délibération n° 2021 DLH 460 du 15 décembre 2021 du conseil de Paris portant règlement municipal fixant les conditions de délivrance des autorisations visant la location de locaux à usage commercial en meublés de tourisme, ainsi que la décision implicite de rejet de son recours gracieux. Par un jugement n° 2210841 du 30 novembre 2023, ce tribunal a rejeté sa demande. Par un arrêt n° 24PA00475 du 6 février 2025, la cour administrative d'appel de Paris a, sur appel de l'association des commerçants accueillants, annulé la délibération en tant que, d'une part, elle adopte les troisième à dixième alinéas de l'article 2 du règlement municipal fixant les conditions de délivrance des autorisations visant la location de locaux à usage commercial en meublés de tourisme et, d'autre part, elle ne diffère pas au 7 avril 2022 son entrée en vigueur, et a réformé, en conséquence, le jugement du tribunal administratif de Paris. Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 7 avril et 16 mai 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Ville de Paris demande au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler cet arrêt ; 2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel de l'association des commerçants accueillants ; 3°) de mettre à la charge de cette association la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Pour demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque, la Ville de Paris soutient qu'il est entaché :

- d'insuffisance de motivation, en ce qu'il ne précise pas les dispositions législatives et réglementaires prescrivant que le règlement soit assorti d'une quantification absolue ou relative pour guider l'instruction et la délivrance des autorisations sollicitées par les bailleurs ;

- d'erreur de droit et de dénaturation des pièces du dossier, en ce qu'il juge que les critères du règlement visant à éviter la rupture de l'équilibre entre emplois, habitat, commerces et services doivent reposer sur des seuils quantitatifs et, à défaut, sont insuffisamment précis ;

- d'erreur de droit et de dénaturation, en ce qu'il juge que le principe de sécurité juridique commandait de différer l'entrée en vigueur de la délibération en litige jusqu'au 7 avril 2022. Par un mémoire en défense, enregistré le 13 mars 2026, l'association des commerçants accueillants conclut au rejet du pourvoi et à ce qu'une somme de 4 000 euros soit mise à la charge de la Ville de Paris. Le pourvoi a été communiqué au ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat, du tourisme et du pouvoir d'achat, qui n'a pas produit de mémoire.

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 général des collectivités territoriales ;

- le code du tourisme ;

- le code de justice administrative ; Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Hortense Naudascher, maîtresse des requêtes, - les conclusions de M. Maxime Boutron, rapporteur public. La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SELAS Froger et Zajdela, avocat de la Ville de Paris et à la SARL Gury et Maître, avocat de l'association des commerçants accueillants (ACA).

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du 15 décembre 2021, le conseil de Paris a adopté, en application de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme, un règlement municipal fixant les conditions de délivrance des autorisations en vue de la location de locaux à usage commercial en tant que meublés de tourisme. Par un jugement du 30 novembre 2023, le tribunal administratif de Paris a rejeté la demande de l'association des commerçants accueillants tendant à l'annulation de cette délibération et de la décision implicite de rejet de son recours gracieux. La Ville de Paris se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 6 février 2025 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a, sur appel de l'association des commerçants accueillants, annulé cette délibération en tant que, d'une part, elle adopte les troisième à dixième alinéas de l'article 2 du règlement municipal fixant les conditions de délivrance des autorisations en vue de la location de locaux à usage commercial en tant que meublés de tourisme et que, d'autre part, elle ne diffère pas au 7 avril 2022 son entrée en vigueur.

Sur le pourvoi :

2. En premier lieu, aux termes du IV bis de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme, dans sa rédaction issue de la loi du 27 décembre 2019 : " Sur le territoire des communes ayant mis en œuvre la procédure d'enregistrement prévue au III, une délibération du conseil municipal peut soumettre à autorisation la location d'un local à usage commercial en tant que meublé de tourisme. / Cette autorisation est délivrée au regard des objectifs de protection de l'environnement urbain et d'équilibre entre emploi, habitat, commerces et services, par le maire de la commune dans laquelle est situé le local. (...) ". L'article R. 324-1-5 du même code dispose que : " La délibération mentionnée au premier alinéa du IV bis de l'article L. 324-1-1 précise, sur le fondement d'une analyse de la situation particulière de la commune : / 1° Les principes de mise en œuvre des objectifs de protection de l'environnement urbain et d'équilibre entre emploi, habitat, commerces et services ; / 2° Les critères utilisés pour délivrer l'autorisation prévue au même alinéa. Ces critères peuvent être mis en œuvre de manière différenciée sur le territoire de la commune, en fonction de la situation particulière de certains quartiers ou zones ".

3. Il résulte de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, notamment de son arrêt n° C-742/18 Cali Apartments rendu le 22 septembre 2020, que le pouvoir d'appréciation des autorités compétentes dans l'application de la réglementation doit être encadré par des critères clairs, non ambigus, objectifs, rendus publics à l'avance, transparents et accessibles.

4. En premier lieu, il ressort des termes du règlement municipal en litige que, après avoir énoncé au troisième alinéa de son article 2 que " la transformation du local ne doit pas contribuer à rompre l'équilibre entre emploi, habitat, commerces et service ", il ajoute par ses quatrième à dixième alinéas que cette condition s'apprécie au regard : " a/ de la densité de meublés touristiques, appréciée au vu notamment : / du nombre de numéros d'enregistrement délivrés sur le fondement du III de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme par rapport au nombre de résidences principales ; / du nombre de demandes d'autorisations d'urbanisme de changement de destination de commerce en hébergement hôtelier au cours des cinq dernières années. / b/ de la densité et de la diversité de l'offre commerciale du secteur appréciées au vu notamment : / de la présence d'une zone de redynamisation commerciale ; / de la densité commerciale par types de commerces sur le secteur. / c/ de la densité de l'offre hôtelière existante ".

5. Il ressort de l'arrêt attaqué que, pour accueillir le moyen tiré de l'illégalité des conditions de délivrance des autorisations prévues par les troisième à dixième alinéas de l'article 2 du règlement municipal contesté pour la location de locaux à usage commercial en meublés de tourisme, la cour s'est fondée sur la méconnaissance par ces dispositions de l'article R. 324-1-5 du code du tourisme, eu égard à la circonstance que les critères fixés ne sont assortis " notamment, d'aucune référence ni quantification absolue ou relative ". Il ne résulte toutefois pas des dispositions mentionnées aux points 2 et 3, que l'autorité administrative compétente pour préciser les critères de délivrance de l'autorisation en cause,

qui seront appliqués sous le contrôle du juge, soit tenue d'exprimer ces critères en termes quantitatifs. Il en résulte qu'en se fondant sur la seule absence de tels critères quantitatifs pour annuler les troisième à dixième alinéas de l'article 2 de la délibération contestée la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit qui justifie l'annulation de son arrêt sur ce point.

6. En second lieu, il résulte des énonciations de l'arrêt attaqué que, pour annuler la délibération contestée en tant qu'elle ne diffère pas au 7 avril 2022 son entrée en vigueur, la cour administrative d'appel a retenu que l'entrée en vigueur immédiate de la délibération attaquée, à compter du 7 janvier 2022, a eu pour effet de soumettre l'activité de location en tant que meublé de tourisme des locaux à usage commercial à un nouveau régime d'autorisation préalable, assorti d'une amende civile, sans prévoir le délai indispensable au dépôt des demandes, à leur instruction et à la délivrance des autorisations. Elle en a déduit que l'absence de disposition différant l'entrée en vigueur du nouveau régime d'autorisation préalable, qui a eu pour effet de rendre illégale, dès le 7 janvier 2022, toute location entrant dans le champ de la délibération dans l'attente de l'autorisation requise a porté une atteinte excessive aux intérêts des acteurs économiques en cause.

7. Eu égard, d'une part, à la circonstance que la réglementation contestée, prise sur le fondement d'une disposition législative promulguée le 27 décembre 2019 et entrée en vigueur le 1er juillet 2021, ne prévoit pas son application aux locaux à usage commercial déjà offerts à la location comme meublés de tourisme à sa date d'entrée en vigueur, soit le 7 janvier 2022, et, d'autre part, à l'intérêt public qui s'attachait à l'entrée en vigueur immédiate de cette réglementation, la cour administrative d'appel, en jugeant qu'en ne différant pas de trois mois son entrée en vigueur la délibération contestée a porté aux intérêts des acteurs économiques en cause une atteinte excessive, a donné aux faits de l'espèce une qualification juridique erronée.

8. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de son pourvoi, la Ville de Paris est fondée à demander l'annulation de l'article 2 de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 6 février 2025.

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler, dans cette mesure, l'affaire au fond, en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Sur le règlement au fond :

10. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, applicable à la Ville de Paris en vertu de l'article L. 2512-2 du même code : " (...) une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation au conseil municipal. (...) Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc. (...) ". Aux termes de l'article L. 2121-10 du même code, " Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. Elle est transmise de manière dématérialisée ou, si les conseillers municipaux en font la demande, adressée par écrit à leur domicile ou à une autre adresse ".

11. Il ressort des pièces du dossier que les membres du conseil de Paris ont été destinataires, par voie dématérialisée, le 22 novembre 2021, des documents relatifs à la délibération contestée, puis, le 30 novembre 2021, de la convocation à la séance des 14, 15, 16 et 17 décembre 2021 du conseil municipal. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées du code général des collectivités territoriales ne peut qu'être écarté.

12. En deuxième lieu, la Ville de Paris s'est fondée, pour adopter le règlement municipal contesté, sur une analyse des incidences négatives de la transformation d'un nombre élevé de commerces en meublés de tourisme sur l'environnement urbain et sur l'offre de commerces pour la population permanente. En faisant application des dispositions législatives citées au point 2 pour soumettre à autorisation la location de locaux à usage commercial en tant que meublés de tourisme, elle s'est donné

pour objectifs la protection de l'environnement urbain et l'équilibre entre emploi, habitat, commerces et services. La délibération contestée, prise ainsi sur le fondement d'une analyse de la situation particulière de la commune, et au vu d'éléments d'information dont il n'apparaît pas qu'ils seraient fondés sur des faits matériellement inexacts, n'est dès lors pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation quant au choix d'édicter la réglementation litigieuse.

13. En troisième lieu, eu égard aux termes cités au point 4 ci-dessus de l'article 2 de la délibération attaquée, les critères établis par celle-ci, qui détaillent de manière précise l'ensemble des éléments, s'agissant en particulier de la densité de meublés touristiques, de la densité commerciale et de la densité de l'offre hôtelière, devant être pris en compte par les services instructeurs pour statuer sur les demandes d'autorisation de location d'un local à usage commercial en tant que meublé de tourisme, encadrent suffisamment leur pouvoir d'appréciation et permettent un contrôle effectif du juge de l'excès de pouvoir. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions mentionnées aux points 2 et 3 ci-dessus ne peut qu'être écarté.

14. En quatrième lieu, les dispositions précitées du IV bis de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme, dans leur version issue de la loi du 27 décembre 2019, prévoient qu'une délibération du conseil municipal peut soumettre à autorisation la location d'un local à usage commercial en tant que meublé de tourisme. L'association requérante ne peut par suite utilement soutenir qu'en adoptant la délibération attaquée, le conseil de Paris aurait méconnu la répartition des compétences entre collectivités territoriales, telle qu'elle résulte de dispositions législatives antérieures. De même, l'association requérante ne peut utilement soutenir que la délibération qu'elle attaque est incompatible avec les orientations du schéma régional de développement du tourisme et des loisirs d'Ile-de-France 2017-2021, aucun texte ni aucun principe n'imposant la compatibilité du régime d'autorisation ainsi instauré avec ce schéma.

15. Enfin, eu égard à ce qui a été dit au point 7, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de sécurité juridique ne peut qu'être écarté.

16. Il résulte de tout ce qui précède que l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la délibération litigieuse du 15 décembre 2021.

17. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'association des commerçants accueillants la somme de 2 000 euros à verser à la Ville de Paris, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces mêmes dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la Ville de Paris qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E : ---------- Article 1er : L'article 2 de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 6 février 2025 est annulé.

Article 2 : Les conclusions présentées par l'association des commerçants accueillants devant la cour administrative d'appel de Paris tendant à l'annulation du jugement du 30 novembre 2023 du tribunal administratif de Paris sont rejetées.

Article 3 : L'association des commerçants accueillants versera à la Ville de Paris la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par l'association des commerçants accueillants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la Ville de Paris et à l'association des commerçants accueillants. Copie en sera adressée au ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat, du tourisme et du pouvoir d'achat.

Délibéré à l'issue de la séance du 24 juin 2026 où siégeaient : M. Christophe Chantepy, président de la section du contentieux, présidant ; Mme Isabelle de Silva, présidente de chambre ; M. Jean-Philippe Mochon, président de chambre ; Mme Laurence Helmlinger, M. Jérôme Marchand-Arvier, M. Stéphane

Hoynck, M. Christophe Pourreau, M. Jean-Luc Matt, conseillers d'Etat et Mme Hortense Naudascher, maîtresse des requêtes-rapporteure.

Rendu le 15 juillet 2026. Le président : Signé : M. Christophe Chantepy La rapporteure : Signé : Mme Hortense Naudascher Le secrétaire : Signé : M. Bernard Longieras La République mande et ordonne au ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat, du tourisme et du pouvoir d'achat en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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 conforme, Pour la secrétaire du contentieux, par délégation : N° 503274- 2 - ECLI:FR:CECHR:2026:503274.20260715