

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANCY**

N^{os} 2002980, 2002982 et 2003217

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. A...
Mme D...
SCI REVOLUTIONS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Romain Gottlieb
Rapporteur

Le tribunal administratif de Nancy
(1^{ère} chambre)

Mme Laurie Guidi
Rapporteuse publique

Audience du 28 mars 2023
Décision du 25 avril 2023

38
C

Vu les procédures suivantes :

I. Par une ordonnance en date du 22 octobre 2020, enregistrée le 17 novembre 2020 au greffe du tribunal administratif de Nancy, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a transmis au tribunal administratif de Nancy la requête de M. B... A..., où elle a été enregistrée sous le n° 2002980.

Par cette requête, enregistrée au greffe du tribunal administratif de Strasbourg le 24 août 2020, et des mémoires enregistrés au greffe du tribunal administratif de Nancy les 19 janvier 2021 et les 7 janvier et 16 juin 2022, M. A... demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la délibération du 29 novembre 2019 par laquelle le conseil de l'Eurométropole de Strasbourg a approuvé les modifications du règlement municipal de la commune de Strasbourg fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage des locaux d'habitation et déterminant les compensations, ensemble la décision implicite de rejet de son recours gracieux ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler cette délibération en tant qu'elle prévoit que le changement d'usage nécessite l'accord du syndicat des copropriétaires et en ce qu'elle ne prévoit pas le cas des loueurs de meublés qui souhaitent louer leur bien durant des vacances locatives ;

3°) de mettre à la charge de l'Eurométropole de Strasbourg les dépens au titre de l'article R. 761-1 du code de justice administrative ainsi qu'une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le président de l'Eurométropole de Strasbourg était incompétent pour refuser d'inscrire à l'ordre du jour sa demande tendant à l'examen de son recours gracieux ;
- la délibération attaquée est entachée d'un détournement de procédure et d'un détournement de pouvoir ;
- l'article 8 du règlement municipal fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations méconnaît l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en ce qu'il prévoit l'autorisation préalable du syndicat des copropriétaires pour autoriser la location meublée saisonnière d'un lot, procédure déjà déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

Par un mémoire en défense enregistré le 28 janvier 2022, l'Eurométropole de Strasbourg conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- le requérant ne justifie pas d'un intérêt à agir contre la délibération attaquée ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

II. Par une ordonnance en date du 22 octobre 2020, enregistrée le 17 novembre 2020 au greffe du tribunal administratif de Nancy, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a transmis au tribunal administratif de Nancy la requête de Mme C... D..., où elle a été enregistrée sous le n° 2002982.

Par cette requête, enregistrée au greffe du tribunal administratif de Strasbourg le 24 août 2020, et des mémoires enregistrés au greffe du tribunal administratif de Nancy les 7 janvier et 16 juin 2022, Mme D... demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la délibération du 29 novembre 2019 par laquelle le conseil de l'Eurométropole de Strasbourg a approuvé les modifications du règlement municipal de la commune de Strasbourg fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage des locaux d'habitation et déterminant les compensations, ensemble la décision implicite de rejet de son recours gracieux ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler cette délibération en tant qu'elle prévoit que le changement d'usage nécessite l'accord du syndicat des copropriétaires et en ce qu'elle ne prévoit pas le cas des loueurs de meublés qui souhaitent louer leur bien durant des vacances locatives ;

3°) de mettre à la charge de l'Eurométropole de Strasbourg les dépens au titre de l'article R. 761-1 du code de justice administrative ainsi qu'une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soulève les mêmes moyens que dans la requête n° 2002980.

Par un mémoire en défense enregistré le 28 janvier 2022, l'Eurométropole de Strasbourg conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- la requérante ne justifie pas d'un intérêt à agir contre la délibération attaquée ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

III. Par une ordonnance en date du 25 novembre 2020, enregistrée le 15 décembre 2020 au greffe du tribunal administratif de Nancy, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a transmis au tribunal administratif de Nancy la requête de la société civile immobilière (SCI) Révolutions, où elle a été enregistrée sous le n° 2003217.

Par cette requête, enregistrée au greffe du tribunal administratif de Strasbourg le 24 août 2020, et des mémoires enregistrés au greffe du tribunal administratif de Nancy les 7 janvier et 16 juin 2022, la SCI Révolutions demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la délibération du 29 novembre 2019 par laquelle le conseil de l'Eurométropole de Strasbourg a approuvé les modifications du règlement municipal de la commune de Strasbourg fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage des locaux d'habitation et déterminant les compensations, ensemble la décision implicite de rejet de son recours gracieux ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler cette délibération en tant qu'elle prévoit que le changement d'usage nécessite l'accord du syndicat des copropriétaires et en ce qu'elle ne prévoit pas le cas des loueurs de meublés qui souhaitent louer leur bien durant des vacances locatives ;

3°) de mettre à la charge de l'Eurométropole de Strasbourg les dépens au titre de l'article R. 761-1 du code de justice administrative ainsi qu'une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soulève les mêmes moyens que dans la requête n° 2002980.

Par un mémoire en défense enregistré le 28 janvier 2022, l'Eurométropole de Strasbourg conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- la société requérante ne justifie pas d'un intérêt à agir contre la délibération attaquée ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- la Constitution, notamment son préambule ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Gottlieb, rapporteur,
- et les conclusions de Mme Guidi, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 30 juin 2016, le conseil de l'Eurométropole de Strasbourg a approuvé le règlement municipal de la commune de Strasbourg fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations. Par une délibération du 29 novembre 2019, ce conseil a approuvé la modification de ce règlement. Par des courriers reçus par l'Eurométropole de Strasbourg le 23 janvier 2020, M. A..., Mme D... et la SCI Révolutions ont demandé au président de l'Eurométropole d'inscrire à l'ordre du jour du conseil de l'Eurométropole le retrait de la délibération du 29 novembre 2019. Par les requêtes susvisées, qu'il y a lieu de joindre pour statuer par un même jugement, M. A..., Mme D... et la SCI Révolutions demandent, à titre principal, l'annulation de la délibération du conseil de l'Eurométropole de Strasbourg du 29 novembre 2019, ensemble les décisions implicites portant rejet de leurs recours gracieux, et, à titre subsidiaire, l'annulation de cette délibération en tant qu'elle prévoit que le changement d'usage nécessite l'accord du syndicat des copropriétaires et en ce qu'elle ne prévoit pas le cas des loueurs de meublés qui souhaitent louer leur bien durant des vacances locatives.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

2. Il est constant que M. A..., Mme D... et la SCI Révolutions sont propriétaires d'un local à usage d'habitation situé à Strasbourg qu'ils donnent à bail d'habitation. Ils justifient, en leur qualité de propriétaire-bailleur de ce local, d'un intérêt suffisamment direct et certain pour demander l'annulation de la délibération du 29 novembre 2019 portant modification du règlement municipal de la commune de Strasbourg fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage des locaux d'habitation et déterminant les compensations, quand bien même ils ne justifieraient d'aucun projet concret de changement d'usage de leurs locaux. Par suite, les fins de non-recevoir opposées en défense par l'Eurométropole de Strasbourg doivent être écartées.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

En ce qui concerne les conclusions dirigées contre la délibération du 29 novembre 2019 :

3. Aux termes de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation : « *La présente section est applicable aux communes de plus de 200 000 habitants et à celles des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Dans ces communes, le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation est, dans les conditions fixées par l'article L. 631-7-1, soumis à autorisation préalable. / Constituent des locaux destinés à l'habitation toutes catégories de logements et leurs annexes, y compris les logements-foyers, logements de gardien, chambres de service, logements de fonction, logements inclus dans un bail commercial, locaux meublés donnés en location dans les conditions de l'article L. 632-1 ou dans le cadre d'un bail mobilité conclu dans les conditions prévues au titre Ier ter 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. / (...) / 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 ». Aux termes de l'article L. 631-7-1 du même code : « 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. (...) 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 ». Aux termes de l'article L. 631-7-1 A du même code : « 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 personne physique. 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. (...) ».

4. En premier lieu, il ressort des pièces des dossiers que le conseil de l'Eurométropole de Strasbourg a, en application de ces dispositions, approuvé le règlement municipal de la commune de Strasbourg fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations par une délibération du 30 juin 2016 et qu'il a, par une délibération du 29 novembre 2019, approuvé diverses modifications apportées à ce règlement. Ces délibérations visent à mettre en œuvre une politique de lutte contre la pénurie de logements qui constitue un objectif d'intérêt général, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans la décision n° 2014-691 DC du 20 mars 2014. Si les requérants soutiennent que cette modification avait pour but de complexifier volontairement le changement d'usage des locaux d'habitation, il ne ressort d'aucune des pièces des dossiers que les modifications litigieuses auraient été édictées dans un but étranger à celui assigné par les dispositions précitées du code de la construction et de l'habitation. Par ailleurs, si les requérants font valoir que l'adoption de la délibération litigieuse serait entachée d'un détournement de pouvoir au motif qu'elle reviendrait à « utiliser une mesure de police administrative pour mettre en œuvre une politique publique », c'est précisément dans le but de lutter contre la pénurie de logements que le législateur a entendu créer dans les communes et départements visés à l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation un régime de police des changements d'usage des locaux d'habitation dont il a confié la mise en œuvre aux communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents. Par suite, le moyen tiré de ce que la délibération litigieuse serait entachée d'un détournement de pouvoir ou d'un détournement de procédure doit être écarté.

5. En second lieu et d'une part, aux termes de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* ». Aux termes de l'article 17 de la même Déclaration : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». En l'absence de privation du droit de propriété au sens de l'article 17, il résulte néanmoins de son article 2 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

6. D'autre part, aux termes de l'article 8 de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis : « *I. - Un règlement conventionnel de copropriété, incluant ou non l'état descriptif de division, détermine la destination des parties tant privatives que communes, ainsi que les conditions de leur jouissance ; il fixe également, sous réserve des dispositions de la présente loi, les règles relatives à l'administration des parties communes. Il énumère, s'il y a lieu, les parties communes spéciales et celles à jouissance privative. / Le règlement de copropriété ne peut imposer aucune restriction aux droits des copropriétaires en dehors de celles qui seraient justifiées par la destination de l'immeuble, telle qu'elle est définie aux actes, par ses caractères ou sa situation* ». Aux termes de l'article 26 de cette loi : « *L'assemblée générale ne peut, à quelque majorité que ce soit, imposer à un copropriétaire une modification à la destination de ses parties privatives ou aux modalités de leur jouissance, telles qu'elles résultent du règlement de copropriété* ».

7. Aux termes de l'article 8 du règlement municipal de la commune de Strasbourg fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations, dans sa version résultant de la délibération du 29 novembre 2019 : « *Dès lors qu'aucune stipulation contractuelle prévue dans le bail ou le règlement de copropriété ne s'y oppose et que le demandeur bénéficie de l'autorisation écrite de la copropriété, est autorisée : / - l'exercice d'une activité professionnelle, y compris commerciale, dans une partie d'un local à usage d'habitation, dès lors que l'activité considérée n'est exercée que par le ou les occupants ayant leur résidence principale dans ce local et ne conduit à y recevoir ni clientèle ni marchandises conformément à l'article L. 631-7-3 du CCH ; / - l'exercice d'une activité professionnelle, y compris commerciale, dans une partie d'un local d'habitation situé au rez-de-chaussée, pourvu que l'activité considérée ne soit exercée que par le ou les occupants ayant leur résidence principale dans ce local, qu'elle n'engendre ni nuisance, ni danger pour le voisinage, et qu'elle ne conduise à aucun désordre pour le bâti conformément à l'article L. 631-7-4 du CCH* ».

8. Il ressort des pièces des dossiers que par la délibération attaquée, le conseil de l'Eurométropole de Strasbourg a modifié l'article 8 du règlement municipal de la commune de Strasbourg fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations en y ajoutant la mention : « *et que le demandeur bénéficie de l'autorisation écrite de la copropriété* ». Cette disposition, qui conduit à soumettre discrétionnairement à l'accord préalable de l'assemblée générale des copropriétaires d'un immeuble l'exercice d'une activité professionnelle, y compris commerciale, dans une partie d'un local à usage d'habitation, alors même que les statuts de la copropriété ne le prévoient pas, permet à l'assemblée générale des copropriétaires de porter une atteinte disproportionnée aux droits de chacun des copropriétaires. Par suite, les requérants sont fondés à soutenir que la mention « *et que le demandeur bénéficie de l'autorisation écrite de la copropriété* » de l'article 8 du règlement municipal de la commune de Strasbourg fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations

porte une atteinte disproportionnée à leur droit de propriété, en méconnaissance de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

9. Il résulte de ce qui précède que les requérants sont fondés à demander l'annulation de la délibération du 29 novembre 2019 uniquement en tant que l'article 8 du règlement qu'elle modifie prévoit : « *et que le demandeur bénéficie de l'autorisation écrite de la copropriété* ».

En ce qui concerne les conclusions dirigées contre les refus d'abrogation de la délibération du 29 novembre 2019 :

10. Aux termes de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales : « *Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour* ». Aux termes de l'article L. 5211-1 du même code : « *Les dispositions du chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} de la deuxième partie relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre* ».

11. Il résulte de ces dispositions que si le conseil communautaire est seul compétent pour abroger tout ou partie de ses délibérations, c'est au président de l'établissement public de coopération intercommunale qu'il revient d'inscrire cette question à l'ordre du jour du conseil communautaire. Par suite, le président de l'établissement public de coopération intercommunale a compétence pour rejeter une demande tendant à l'abrogation d'une délibération ou de certaines de ses dispositions. Toutefois, il ne peut légalement prendre une telle décision que si les dispositions dont l'abrogation est sollicitée sont elles-mêmes légales. Dans l'hypothèse inverse, en effet, il est tenu d'inscrire la question à l'ordre du jour du conseil municipal, pour permettre à celui-ci, seul compétent pour ce faire, de prononcer l'abrogation des dispositions illégales.

12. Il résulte de ce que qui a été exposé au point 8 du présent jugement que la délibération du 29 novembre 2019 doit être annulée uniquement en tant que l'article 8 du règlement qu'elle modifie prévoit : « *et que le demandeur bénéficie de l'autorisation écrite de la copropriété* ». Par suite, le président de l'Eurométropole de Strasbourg était tenu d'inscrire à l'ordre du jour l'abrogation de cette disposition. Dans ces conditions, les décisions implicites par lesquelles le président de l'Eurométropole a rejeté les demandes des requérants tendant à l'abrogation de cette disposition doivent être annulées.

Sur les frais des litiges :

13. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative par les requérants qui ne sont pas assistés par un avocat et ne justifient pas des frais engagés dans ces instances.

14. Les présentes instances n'ont donné lieu à aucuns dépens. Par suite, les conclusions présentées à ce titre doivent être rejetées.

DECIDE :

Article 1^{er} : La délibération du 29 novembre 2019 portant modification du règlement municipal de la commune de Strasbourg fixant les conditions de délivrance des autorisations de

changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations est annulée en tant qu'elle ajoute à l'article 8 de ce règlement la mention « *et que demandeur bénéficie de l'autorisation écrite de la copropriété* ».

Article 2 : Les décisions implicites par lesquelles le président de l'Eurométropole de Strasbourg a refusé d'inscrire à l'ordre du jour du conseil de l'Eurométropole l'abrogation de cette disposition sont annulées.

Article 3 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. B... A..., à Mme C... D..., à la société civile immobilière Révolutions et à l'Eurométropole de Strasbourg.