

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NICE**

N°2104077

---

UNION DES PROFESSIONNELS DE LA  
LOCATION TOURISTIQUE (UPLT)

---

Mme Naïs Soler  
Rapporteuse

---

M. Nicolas Beyls  
Rapporteur public

---

Audience du 10 janvier 2024  
Décision du 31 janvier 2024

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Nice

(4ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 28 juillet 2021, 16 mai 2022 et 22 août 2023, l'Union des Professionnels de la Location Touristique (UPLT), représentée par Me Barbaro, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération n°7.1 du 31 mai 2021 par laquelle le bureau métropolitain Nice Côte d'Azur a modifié le règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations pour la ville de Nice à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2021 ;

2°) de mettre à la charge de la métropole Nice Côte d'Azur la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la délibération attaquée méconnaît les dispositions de l'article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales ;

- la modification de l'article 6-A du règlement est entachée d'une erreur de droit dès lors qu'elle instaure un pouvoir de police non prévu par les dispositions légales, méconnaît les règles relatives aux décisions créatrices de droit et porte atteinte au droit des propriétaires ;

- la modification de l'article 6-B du règlement est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- l'article 2 du règlement méconnaît l'article 34 de la Constitution de 1958 et les articles 2 et 5 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 10 décembre 2021, 23 juin 2022 et 15 septembre 2023, la métropole Nice Côte d'Azur, représentée par Me Daboussy, conclut à titre principal à l'irrecevabilité de la requête, à titre subsidiaire à son rejet et en tout état de cause à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'association requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable en l'absence de production de la délibération attaquée ;
- elle est irrecevable dès lors que l'association requérante n'a pas d'intérêt à agir ;
- les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée à la commune de Nice qui n'a pas produit d'observations.

Par ordonnance du 19 septembre 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 4 octobre 2023.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son préambule ;
- la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 du 10 janvier 2024 :

- le rapport de Mme Soler,
- les conclusions de M. Beyls, rapporteur public,
- et les observations de Me Barbaro, représentant l'association requérante, et de Me Daboussy, représentant la métropole Nice Côte d'Azur.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération n°7.1 du 31 mai 2021, le bureau métropolitain Nice Côte d'Azur a modifié le règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations pour la ville de Nice à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2021. Par sa requête, l'Union des Professionnels de la Location Touristique demande l'annulation de cette délibération.

Sur la fin de non-recevoir tirée de ce que la requête est irrecevable en l'absence de production de la délibération attaquée :

2. Aux termes du premier alinéa de l'article R.412-1 du code de justice administrative : « *La requête doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagnée, sauf impossibilité justifiée, de la décision attaquée (...)* ».

3. La délibération attaquée du 31 mai 2021 a été produite en cours d'instance par l'association requérante. Dès lors, la fin de non-recevoir opposée par la métropole dans son

premier mémoire et tirée, en application des dispositions citées au point précédent, de l'absence de production de la délibération attaquée doit être écartée.

Sur la fin de non-recevoir tirée de ce que la requête est irrecevable dès lors que l'association requérante n'a pas d'intérêt à agir :

4. D'une part, pour apprécier si une association justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre un acte, il appartient au juge, en l'absence de précisions sur le champ d'intervention de l'association dans les stipulations de ses statuts définissant son objet, d'apprécier son intérêt à agir contre cet acte au regard de son champ d'intervention en prenant en compte les indications fournies sur ce point par les autres stipulations des statuts, notamment par le titre de l'association et les conditions d'adhésion, éclairées, le cas échéant, par d'autres pièces du dossier. Le juge ne saurait ainsi se fonder sur la seule circonstance que l'objet d'une association, tel que défini par ses statuts, ne précise pas de ressort géographique, pour en déduire que l'association a un champ d'action « national » et qu'elle n'est donc pas recevable à demander l'annulation d'actes administratifs ayant des effets « exclusivement locaux ».

5. D'autre part, si en principe, le fait qu'une décision administrative ait un champ d'application territorial limité fait obstacle à ce qu'une association ayant un ressort national justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation, il peut en aller autrement lorsque la décision soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales.

6. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier, et notamment des statuts de l'association requérante, que le ressort géographique de son champ d'action n'est pas déterminé. Si son siège social se situe à Nice, les conditions d'adhésion ne sont pas limitées à une résidence sur un territoire déterminé. Ainsi, au regard de ces éléments, l'association requérante doit être regardée comme ayant un ressort géographique national. Toutefois, le règlement édicté par la délibération attaquée est de nature à affecter le droit de propriété, et revêt, dans la mesure notamment où le présent litige répond à une situation déjà rencontrée dans d'autres localités et susceptible de survenir également dans de nouvelles communes, une portée excédant son seul objet local. L'Union des Professionnels de la Location Touristique dont les statuts prévoient que l'association a pour objet de défendre et promouvoir l'activité de location touristique et exercer toute action en justice visant à défendre les droits de ses adhérents, justifie donc d'un intérêt pour agir contre la délibération attaquée. Il suit de là que la fin de non-recevoir opposée en défense par la commune doit être écartée.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

7. En premier lieu, aux termes de l'article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction applicable au litige : « *Les dispositions du chapitre Ier du titre II du livre Ier 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. / (...) / Pour l'application des articles L. 2121-11 et L. 2121-12, ces établissements sont soumis aux règles applicables aux communes de 3 500 habitants et plus. / (...)* » et aux termes de l'article L. 2121-12 du même code : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du 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. / (...)* ».

8. Il résulte des dispositions citées au point précédent que le défaut d'envoi de la note de synthèse ou son insuffisance entache d'irrégularité les délibérations prises, à moins que le maire n'ait fait parvenir aux membres du conseil municipal, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat. Cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, doit permettre aux intéressés d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et de mesurer les implications de leurs décisions. Elle n'impose pas de joindre à la convocation adressée aux intéressés, à qui il est au demeurant loisible de solliciter des précisions ou explications conformément à l'article L. 2121-13 du même code, une justification détaillée du bien-fondé des propositions qui leur sont soumises.

9. En l'espèce, d'une part, il ressort des pièces du dossier que la convocation du bureau métropolitain, dont il n'est pas contesté qu'elle a été adressée à ses membres le 25 mai 2021, était accompagnée de l'ordre du jour de la séance, d'une note de synthèse, du projet de la délibération en litige et du projet de règlement modifié. Ce projet de délibération joint à la convocation détaille le cadre juridique dans lequel elle s'inscrit et les motifs de fait justifiant l'intégration d'un dispositif permettant la location mixte étudiants / touristes et le retrait des agréments en raison de troubles à l'ordre public. Il mentionne également, deux jours avant la tenue effective de cette séance, la délibération du conseil municipal de Nice du 27 mai 2021 relative à l'avis sur le projet de nouveau règlement. D'autre part, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'un membre du bureau métropolitain aurait demandé en vain la communication d'informations supplémentaires relatives à cet avis ou se serait estimé insuffisamment informé quant à celui-ci. Dans ces conditions, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que la délibération en litige méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales qui renvoient aux dispositions de l'article L. 2121-12 du même code. Il suit de là que ce moyen doit être écarté.

10. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 631-7-1 A du code de la construction et de l'habitation : « *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. / (...)* ».

11. Aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : / (...) / 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; / (...)* ».

12. Et aux termes de l'article 6-A du règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations pour la ville de Nice issu de la délibération attaquée : « *La reconduction annuelle de l'autorisation est tacite. Toutefois, l'administration se réserve le droit de ne pas reconduire l'autorisation par courrier recommandé dans les 2 mois qui précèdent la date anniversaire de l'autorisation en cas de nuisances avérées et répétées dans le logement objet du changement d'usage ayant nécessité l'intervention des forces de l'ordre ou des constats par agents assermentés* ».

13. D'une part, il résulte des dispositions de l'article L. 631-7-1 A du code de la construction et de l'habitation citées au point 10 que le législateur 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. Dès lors, les dispositions de l'article 6-A du règlement en litige, qui prévoient la non-délivrance de l'autorisation temporaire de changement d'usage pour des motifs liés à l'ordre public, ne sauraient se rattacher au dispositif prévu par ces dispositions. Toutefois, il résulte des dispositions de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales citées au point 11 que le maire dispose d'un pouvoir de police municipale dans le but de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique. Dès lors, les dispositions de l'article 6-A du règlement en litige doivent être regardées comme rappelant simplement le pouvoir de police municipale du maire prévu par la loi. Par suite, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que la délibération attaquée serait illégale dès lors qu'elle instituerait un pouvoir de police au bénéfice du maire en dehors de tout cadre légal. Il suit de là que la première branche du moyen doit être écarté.

14. D'autre part, si l'association requérante soutient que ces dispositions méconnaissent les règles relatives au retrait des décisions créatrices de droit, ces dispositions n'ont pas pour objet de retirer l'autorisation temporaire accordée mais, comme mentionné au point précédent, de rappeler que le refus de délivrer une nouvelle autorisation temporaire pour une année supplémentaire est encadré par le pouvoir de police municipale du maire. Il suit de là que la deuxième branche du moyen doit également être écartée.

15. Enfin, si l'association requérante soutient que l'imprécision de la délibération attaquée sur les conditions de mise en œuvre de cette sanction de même que l'instauration d'une telle sanction porte atteinte aux droits des propriétaires, il résulte de ce qui a été dit au point 13 que ces dispositions n'ont pas le caractère d'une sanction mais rappellent le pouvoir de police municipale du maire prévu par la loi. Il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire que pour être mis en œuvre, ce pouvoir devrait être précisé par un texte autre que les dispositions du code général des collectivités territoriales qui le règlementent. Il suit de là que la dernière branche du moyen doit également être écartée.

16. En troisième lieu, d'une part, 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. / (...) / 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 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 ».*

17. D'autre part, aux termes de l'article 6-B du règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations pour la ville de Nice issu de la délibération attaquée : *« La compensation est obligatoire par le même propriétaire, au-delà des 6 ans ou à partir du 2ème logement dédié au meublé touristique. / En vue de préserver une offre de logements permanents accessible à titre de résidence principale, l'autorisation préalable au changement d'usage de locaux destinés à l'habitation en locations meublées de courtes durées est soumise au principe de compensation. / (...) / Ce régime de compensation est précisé à la section VII »* et aux termes de l'article 11-A du même règlement : *« Compensations liées à la location de meublés touristiques (section III) : / Les pétitionnaires sollicitant une demande de changement d'usage soumise à compensation devront apporter la preuve de la transformation concomitante en logement d'un local à usage autre qu'habitation. / L'ensemble de la commune de Nice est concerné par cet article ».*

18. Ainsi que l'a jugé la Cour de justice de l'Union européenne, saisie par la Cour de cassation d'une question préjudicielle relative à la compatibilité des dispositions précitées des articles L. 631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation avec les dispositions des articles 6 et 13 de la directive 2006/123/CE, dans son arrêt du 22 septembre 2020, Cali Apartments SCI et HX (affaires C-724/18 et C- 727/18), les autorités nationales peuvent adopter des réglementations imposant une autorisation préalable pour l'exercice d'activités de location de locaux meublés pour de courtes durées, dès lors qu'elles sont conformes aux exigences figurant aux articles 9 et 10 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Il s'ensuit qu'il revient au juge administratif de contrôler si cette réglementation est, d'une part, justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général tenant à la lutte contre la pénurie de logements destinés à la location et, d'autre part, 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. Par ailleurs, si la réglementation nationale instaure une obligation de compensation, sous la forme d'une transformation accessoire et concomitante en habitation de locaux ayant un autre usage, celle-ci doit être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, proportionnelle à cet objectif, non discriminatoire, instituée dans des termes clairs, non ambigus et rendus publics à l'avance, et cette obligation devra pouvoir être satisfaite dans des conditions transparentes et accessibles.

19. En l'espèce, il ressort de la lecture de la délibération attaquée que depuis 2014, date des premières délibérations de la Métropole Nice Côte d'Azur encadrant les changements d'usage sur le territoire de la ville de Nice, il est constaté une augmentation exponentielle du nombre de demandes pour des locations de meublés touristiques liée au développement de l'économie numérique, que le nombre annuel d'autorisations de changement d'usage délivrées dépasse désormais le nombre de logements locatifs sociaux financés dans la commune de Nice et que ce type de location diminue considérablement le nombre de logements locatifs privés pour les actifs niçois. Il ressort par ailleurs du site de l'Insee, accessible tant au juge qu'aux parties, qu'entre 2014 et 2020, la part de résidences principales est passé de 73,9% à 72,2% des logements situés à Nice alors que sur la même période, la part de résidences secondaires et logements occasionnels est

passée de 12,9 à 13,7% et celle des logements vacants de 13,2 à 14%. Alors que l'association requérante ne produit aucun commencement de preuve pour contester les constats dressés par la commune dans la délibération attaquée, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'extension de l'exigence de compensation aux seuls propriétaires privés au-delà de 6 années de location touristique meublée ne serait pas justifiée ou serait disproportionnée à l'objectif d'intérêt général consistant à favoriser la disponibilité de locations de longue durée. Il suit de là que le moyen tiré de ce que la délibération attaquée serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation doit être écarté.

20. En dernier lieu, aux termes de l'article 2 du règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations pour la ville de Nice issu de la délibération attaquée : « (...) / *Il est rappelé que toute autorisation de changement d'usage, qu'elle soit accordée à titre personnel ou à titre réel, est accordée sous réserve des droits des tiers et, en particulier, des stipulations du bail ou du règlement de copropriété. / (...) / Les propriétaires au moment du dépôt de leur demande devront prouver que le changement d'usage est autorisé dans leur copropriété, pour cela ils devront joindre à leur dossier : / une déclaration sur l'honneur, / l'extrait du règlement de copropriété attestant que celui-ci ne s'oppose pas au changement d'usage, / à défaut produire l'accord de la copropriété* ».

21. D'une part, contrairement à ce que soutient la métropole en défense, et au regard des éclairages apportés par le conseil de la métropole lors de l'audience, ces dispositions ne soumettent pas la délivrance de l'autorisation sollicitée à la seule circonstance qu'aucune stipulation contractuelle prévue dans le bail ou le règlement de copropriété ne s'y oppose.

22. D'autre part, ces dispositions, qui soumettent tout changement d'usage en vue de la location d'un local à usage d'habitation pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile à la production de l'extrait du règlement de copropriété attestant que celui-ci ne s'oppose pas expressément au changement d'usage, ou, à défaut, à la production de l'accord de la copropriété, conduit à soumettre discrétionnairement cette autorisation à l'accord préalable de l'assemblée générale des copropriétaires d'un immeuble et ce alors même que les statuts de la copropriété ne le prévoiraient pas, notamment dans le cas où le règlement serait muet quant à la question de la location touristique meublée ou en l'absence de règlement de copropriété. Il permet ainsi à l'assemblée générale des copropriétaires de porter une atteinte disproportionnée aux droits de chacun des copropriétaires. Par suite, l'association est fondée à soutenir que les dispositions du règlement qui prévoient, pour délivrer l'autorisation de changement d'usage, soit que le règlement de copropriété autorise expressément la location touristique meublée de courte durée, soit l'obtention d'une autorisation écrite de la copropriété à défaut de cette mention expresse dans le règlement, portent une atteinte disproportionnée au droit de propriété, en méconnaissance de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

23. Il résulte de tout ce qui précède que l'article 2 de la délibération du 31 mai 2021 doit être annulé.

#### Sur les frais liés au litige :

24. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Union des Professionnels de la Location Touristique, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la métropole Nice Côte d'Azur demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la métropole Nice Côte d'Azur une

somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par l'Union des Professionnels de la Location Touristique et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : L'article 2 de la délibération du 31 mai 2021 est annulé.

Article 2 : La métropole Nice Côte d'Azur versera à l'Union des Professionnels de la Location Touristique une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'Union des professionnels de la location touristique, à la métropole Nice Côte d'Azur et à la commune de Nice.

Délibéré après l'audience du 10 janvier 2024, à laquelle siégeaient :

M. Bonhomme, président,  
Mme Soler, conseillère,  
Mme Sandjo, conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 31 janvier 2024.

La rapporteure,

Le président,

Signé

Signé

N. SOLER

T. BONHOMME

La greffière,

Signé

M-L. DAVERIO

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes 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 le greffier en chef,  
Ou par délégation la greffière,