

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

**N°1915781/6-1
N°1915861/6-1**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION UNPI PARIS et Mme PELISSOLO
CHAMBRE FNAIM DU GRAND PARIS et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Lautard-Mattioli
Rapporteur

Le tribunal administratif de Paris

(6e Section - 1re Chambre)

Mme Pestka
Rapporteuse publique

Audience du 24 juin 2022
Décision du 8 juillet 2022

38-08-02

C

Vu les procédures suivantes :

I - Sous le numéro 1915781, par une requête et des mémoires, enregistrés les 22 juillet 2019, le 21 janvier, 19 février et 10 juillet 2020, l'association Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) Paris et Mme Sylvie Pelissolo, représentés par la SCP SVA Avocats, demandent au tribunal dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 28 mai 2019 par lequel le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris a fixé les loyers de référence, les loyers de référence majorés et les loyers de référence minorés dans la commune de Paris ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'arrêté attaqué est privé de base légale dès lors que le décret n° 2019-315 du 12 avril 2019 est en voie d'annulation par le Conseil d'Etat ;

- il est entaché d'un vice de procédure dès lors il n'est pas justifié que les catégories de logement et les secteurs géographiques aient été déterminés en fonction de la structuration du marché locatif constatée par l'observatoire local des loyers (OLAP) en méconnaissance du II de l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 et de l'article 2 du décret n° 2015-650 du 10 juin 2015 ;

- il est vicié par l'irrégularité de la composition des organes dirigeants de l'OLAP, qui ne respecte pas l'équilibre entre les locataires, les bailleurs et les gestionnaires prévu par l'article

16 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 et l'article 2 du décret n° 2014-1334 du 5 novembre 2014 ;

- il est illégal en raison de l'illégalité de l'arrêté du 22 décembre 2014, délivrant l'agrément d'observatoire local des loyers à l'association « Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne », qui n'a pas été précédée de la consultation du comité régional de l'habitat et de l'hébergement ;

- il ne précise pas la durée pour laquelle les loyers de référence, majorés et minorés sont fixés ; l'article 4 de l'arrêté précise que les dispositions entrent en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2019 mais ne précise pas à quelles dates ces dispositions prendront fin, en méconnaissance de l'article 140 de la loi n° 2018-1201 du 23 novembre 2018 ;

- il est entaché d'une erreur de droit résultant d'un détournement de procédure dès lors que le préfet n'a pas déterminé les secteurs géographiques selon l'homogénéité des loyers tel que déterminée par l'OLAP mais a repris les 80 quartiers administratifs de Paris qui existent depuis 1860 ;

- il ne définit pas les catégories de logement et des secteurs géographiques avec une précision suffisante pour permettre que la définition du loyer de référence soit en adéquation avec l'ensemble des caractéristiques qui déterminent habituellement la fixation du montant du loyer dès lors que, d'une part, la répartition des 80 secteurs dans les 14 zones visées par l'arrêté ne permet pas de constituer des zones homogènes en termes de niveaux de loyer constatés sur le marché locatif et que, d'autre part, les critères du type de location, du nombre de pièces principales et de l'époque de construction ne permettent pas de définir des catégories de logement homogènes ;

- il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'il fixe à 13% la majoration unitaire par mètre carré aux loyers de référence applicables aux logement loués meublés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 janvier 2020, le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris conclut au rejet de la requête :

Il fait valoir que :

- les conclusions présentées pour Mme Pelissolo sont irrecevables dès lors qu'elle ne justifie pas être propriétaire des deux appartements à Paris qu'elle donne en location ;

- les moyens soulevés par l'association UNPI et Mme Pelissolo ne sont pas fondés.

Par une intervention et un mémoire, enregistrés le 20 février 2020 et le 10 juillet 2020, l'association Chambre des propriétaires du Grand Paris – Union nationale des propriétaires immobiliers, représentée par la SCP SVA avocats, demande, à titre principal, qu'il soit sursis à statuer sur la requête n° 1915781, à titre subsidiaire, à ce que le tribunal fasse droit aux conclusions de cette requête et, enfin, à ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat une somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soulève des moyens identiques à ceux exposés dans la requête de l'UNPI Paris et de Mme Pelissolo et soutient en outre que les conditions de mise en œuvre du dispositif d'encadrement des loyers prévues par l'article 140 de la loi n° 2018-1201 ne sont pas réunies s'agissant du territoire de la commune de Paris.

II - Sous le numéro 1915861, par une requête et des mémoires, enregistrés les 23 juillet et 6 novembre 2019 et le 17 février 2020, les associations chambre de la Fédération nationale des

agents immobiliers (FNAIM) du Grand Paris, FNAIM et Union des syndicats de l'immobilier, représentées par la SCP Spinosi et Sureau, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 28 mai 2019 par lequel le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris a fixé les loyers de référence, les loyers de référence majorés et les loyers de référence minorés dans la commune de Paris ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'arrêté attaqué est entaché d'un vice de procédure dès lors que le conseil national de la transaction et de la gestion immobilière n'a pas été consulté ;

- il est entaché d'une erreur de droit et d'une erreur d'appréciation sur la définition des catégories de logement, ces dernières n'étant pas suffisamment précises pour permettre que la définition du loyer de référence soit en adéquation avec l'ensemble des caractéristiques qui déterminent habituellement la fixation du montant du loyer ;

- il est entaché d'une erreur de droit et d'une erreur d'appréciation sur la définition des secteurs géographiques, dès lors que la répartition des 80 secteurs dans les 14 zones visées par l'arrêté ne permet pas de constituer des zones homogènes en termes de niveaux de loyer constatés sur le marché locatif ;

- il est entaché d'une erreur de droit et d'une erreur d'appréciation en ce qu'il fixe à 13% la majoration unitaire au mètre carré aux loyers de référence applicables aux logements loués meublés dès lors que l'OLAP ne dispose pas de données suffisamment précises sur les niveaux de loyers observés pour les biens loués meublés ;

- il méconnaît le droit de propriété en faisant peser une charge excessive sur les bailleurs, ainsi que les principes de sécurité juridique et d'espérance légitime.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 janvier 2020, le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris conclut au rejet de la requête :

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable dès lors que les trois associations ne justifient ni de leur intérêt ni de leur qualité à agir ;

- les moyens soulevés par les trois associations ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989,
- la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018,
- le décret n° 2015-650 du 10 juin 2015,
- le décret n° 2019-315 du 12 avril 2019,
- 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. Lautard-Mattioli,
- les conclusions de Mme Pestka, rapporteure publique,

- les observations de Me Laassir pour l'UNPI et Mme Sylvie Pelissolo,
- et les observations de M. Dumas, pour le préfet de la région d'île-de-France, préfet de Paris.

Une note en délibéré présentée par le préfet de police a été enregistrée le 28 juin 2022 et n'a pas été communiquée.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté n° IDF-029-2019-05 du 28 mai 2019, le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris a fixé les loyers de référence, les loyers de référence majorés et les loyers de référence minorés dans la commune de Paris. Par les requêtes n° 1915781 et n° 1915861, l'association Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) Paris et Mme Sylvie Pelissolo, d'une part, et les associations chambre de la Fédération nationale des agents immobiliers (FNAIM) du Grand Paris, FNAIM et Union des syndicats de l'immobilier (USI), d'autre part, demandent l'annulation de cet arrêté. Ces requêtes sont relatives à la légalité du même arrêté, présentent à juger les mêmes questions et ont donné lieu à une instruction commune, il y a ainsi lieu de les joindre et de statuer par un seul jugement.

Sur l'intervention de l'association Chambre des propriétaires du Grand Paris – Union nationale des propriétaires immobiliers dans la requête n° 1915781 :

2. L'association Chambre des propriétaires du Grand Paris – Union nationale des propriétaires immobiliers (CPGP - UNPI) a intérêt à l'annulation de la décision attaquée. Ainsi son intervention est recevable.

Sur la recevabilité de la requête n° 1915781 :

3. Mme Pelissolo a produit un avis d'imposition à la taxe foncière au titre de l'année 2019 qui établit sa qualité de propriétaire de logements situés à Paris. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par le préfet de la région d'Ile-de-France, tirée du défaut d'intérêt à agir de Mme Pelissolo, doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation de la requête n° 1915781 :

4. Aux termes de l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « loi ELAN » : « I. – (...) Pour chaque territoire ainsi délimité, le représentant de l'Etat dans le département fixe, chaque année, par arrêté, un loyer de référence, un loyer de référence majoré et un loyer de référence minoré, exprimés par un prix au mètre carré de surface habitable, par catégorie de logements et par secteur géographique (...) / II. - Pour l'application du I, les catégories de logements et les secteurs géographiques sont déterminés en fonction de la structuration du marché locatif constatée par l'observatoire local des loyers. (...) Les compétences attribuées au représentant de l'Etat dans le département par le présent article sont exercées dans la région d'Ile-de-France par le représentant de l'Etat dans la région/ (...). ».

5. L'association UNPI Paris et Mme Pelissolo, soutenues par l'association CPGP – UNPI, soutiennent que les catégories de logement et les secteurs géographiques visés par l'arrêté attaqué n'ont pas été déterminés en fonction de la structuration du marché locatif constatée par l'observatoire local des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP). Les pièces produites par le préfet, et notamment le bilan réalisé par l'OLAP pour les années 2015 à 2017, les notes de

l'OLAP portant sur le précédent dispositif d'encadrement des loyers ainsi que ses rapports des mois de juillet 2017 et 2018 relatifs à l'évolution des loyers dans l'agglomération parisienne, zone plus étendue que le seul territoire de la commune de Paris ne comprennent pas d'analyse de la structuration du marché locatif sur le territoire de la commune de Paris après l'année 2017 qui permettrait de déterminer de façon suffisamment précise les catégories de logement et les secteurs géographiques pour y fixer le loyer de référence. En outre, le rapport de l'OLAP sur l'évolution en 2018 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne a été publié en juillet 2019, soit postérieurement à la date de l'arrêté attaqué. Dans ces conditions et alors qu'il résulte des dispositions précitées de l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 que le dispositif d'encadrement des loyers est fixé annuellement par le représentant de l'Etat, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'OLAP aurait constaté la structuration du marché locatif parisien avant que le préfet ne prenne l'arrêté attaqué. Par suite, le moyen tiré du vice de procédure doit être accueilli.

6. Il résulte de ce qui précède, et pour ce seul motif, que l'association UNPI Paris et Mme Pelissolo sont fondées à demander l'annulation de l'arrêté du 28 mai 2019.

Sur les conclusions à fin d'annulation de la requête n° 1915861 :

7. Le juge de l'excès de pouvoir ne peut, en principe, déduire d'une décision juridictionnelle rendue par lui-même ou par une autre juridiction qu'il n'y a plus lieu de statuer sur des conclusions à fin d'annulation dont il est saisi, tant que cette décision n'est pas devenue irrévocable. Il en va, toutefois, différemment lorsque, faisant usage de la faculté dont il dispose dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il joint les requêtes pour statuer par une même décision, en tirant les conséquences nécessaires de ses propres énonciations. Dans cette hypothèse, toutes les parties concernées seront, en cas d'exercice d'une voie de recours, mises en cause et celle à laquelle un non-lieu a été opposé, mise à même de former, si elle le souhaite, un recours incident contre cette partie du dispositif du jugement.

8. Il résulte de l'annulation de l'arrêté du préfet de la région d'Ile-de-France du 28 mai 2019 que les conclusions présentées par les associations chambre FNAIM du Grand Paris et autres tendant à l'annulation du même arrêté ont perdu leur objet. Par suite, il n'y a donc plus lieu d'y statuer.

Sur les frais liés au litige :

9. D'une part, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État, partie perdante, la somme totale de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, à verser à l'association UNPI Paris et à Mme Pelissolo.

10. D'autre part, il n'y pas lieu de faire droit aux conclusions de l'association CPGP – UNPI, qui ne peut être regardée comme une partie à l'instance, tendant à ce que soit mis à la charge de l'Etat les sommes demandées au titre du même article.

11. Enfin, il n'y pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions des associations FNAIM, FNAIM du Grand Paris et UNI, tendant à ce que soient mises à la charge de l'Etat les sommes demandées au titre du même article.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de l'association Chambre des propriétaires du Grand Paris – Union nationale des propriétaires immobiliers est admise.

Article 2 : L'arrêté du 28 mai 2019 par lequel le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris a fixé les loyers de référence, les loyers de référence majorés et les loyers de référence minorés dans la commune de Paris est annulé.

Article 3 : L'Etat versera la somme totale de 1 500 euros à l'association UNPI Paris et à Mme Pelissolo au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions à fin d'annulation de la requête n° 1915861 de la chambre FNAIM du Grand Paris, de la Fédération nationale de l'immobilier et de l'Union des syndicats de l'immobilier.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête n° 1915861 de la chambre FNAIM du Grand Paris, de la Fédération nationale de l'immobilier et de l'Union des syndicats de l'immobilier est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à l'association UNPI Paris, à Mme Pelissolo, à la Chambre des propriétaires du Grand Paris - UNPI, à la chambre FNAIM du Grand Paris, à la Fédération nationale de l'immobilier, à l'Union des syndicats de l'immobilier et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires

Copie en sera adressée au préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris.

Délibéré après l'audience du 24 juin 2022, à laquelle siégeaient :

M. Marino, président,
M. Thulard, premier conseiller,
M. Lautard-Mattioli, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 8 juillet 2022.

Le rapporteur,

Le président,

B. Lautard-Mattioli

Y. Marino

Le greffier,

A. Lemieux

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires 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.