

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 2309987

UNPI 69 et autres

Mme Ludivine Journoud
Rapporteure

Mme Fabienne Guitard
Rapporteure publique

Audience du 30 septembre 2025
Décision du 14 octobre 2025

C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon

(4^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 22 novembre 2023 et 14 janvier 2025, la chambre syndicale des propriétaires et des copropriétaires immobiliers de Lyon et sa région (UNPI 69), l'union des syndicats de l'immobilier de Lyon et du Rhône (UNIS), la chambre de la fédération nationale de l'immobilier du Rhône (FNAIM) et le syndicat national des professionnels de l'immobilier (SNPI), représentés par Me Guitton, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 29 septembre 2023 par lequel la préfète du Rhône a fixé les loyers de référence, les loyers de référence majorés et les loyers de référence minorés pour les communes de Lyon et de Villeurbanne à compter du 1^{er} novembre 2023 pour une durée d'un an ;

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

Ils soutiennent que :

- l'arrêté attaqué est entaché d'illégalité dès lors qu'il est imprécis s'agissant des limites des secteurs géographiques qu'il détermine en méconnaissance des principes de sécurité juridique et d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme ;

- la préfète s'est écartée illégalement des constats de l'observatoire des loyers, notamment en faisant relever de la même catégorie les logements comportant plus de quatre pièces principales ;

- la délimitation des secteurs géographiques méconnaît les dispositions de l'article 2 du décret du 10 juin 2015 modifié ;
- la majoration des loyers pour les locations meublées est insuffisante et méconnaît le principe d'égalité dès lors qu'elle n'est pas proportionnelle au loyer de référence ;
- le traitement différencié des propriétaires bailleurs de logements de même surface comportant un nombre de pièces différent entraîne également une rupture d'égalité ;
- le décret du 2 septembre 2021 dont il est fait application ainsi que la délibération du 5 octobre 2020 au vu desquels ce décret a été pris sont entachés d'illégalité dès lors que les conditions cumulatives posées par la loi pour la mise en place de l'encadrement des loyers n'étaient pas remplies ;
- l'arrêté attaqué méconnaît l'article 140 de la loi du 23 novembre 2018 et est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- le calcul du loyer médian sur lequel repose la fixation des loyers de référence est entaché d'une erreur d'appréciation en ce qu'il intègre des logements dont le loyer est encadré par d'autres dispositifs.

Par un mémoire en défense enregistré le 7 août 2025, la préfète du Rhône conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu l'arrêté attaqué et les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la construction et de l'habitation ;
- la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ;
- le décret n° 2015-650 du 10 juin 2015 modifié relatif aux modalités de mise en œuvre du dispositif d'encadrement du niveau de certains loyers et modifiant l'annexe à l'article R. 366-5 du code de la construction et de l'habitation ;
- le décret n° 2021-1143 du 2 septembre 2021 fixant le périmètre du territoire de la métropole de Lyon sur lequel est mis en place le dispositif d'encadrement des loyers prévu à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ;
- 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 Mme Journoud, rapporteure,
- les conclusions de Mme Guitard, rapporteure publique,
- les observations de Me Guitton pour l'UNPI 69 et autres et celles de M. Charvet représentant la préfète du Rhône.

Une note en délibéré a été enregistrée le 13 octobre 2025 pour la préfète du Rhône.

Considérant ce qui suit :

1. Par un décret n° 2021-1143 du 2 septembre 2021 pris sur une demande exprimée par une délibération du conseil de la Métropole de Lyon du 5 octobre 2020, le premier ministre a mis en place sur le territoire des communes de Lyon et de Villeurbanne le dispositif expérimental d'encadrement des loyers prévu par l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018. Les requérants demandent l'annulation de l'arrêté du 29 septembre 2023 par lequel la préfète du Rhône a fixé les différents loyers de référence applicables dans ces deux communes à compter du 1^{er} novembre 2023 pour une durée d'un an.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. L'arrêté du 29 septembre 2023, dont l'objet est de fixer un loyer de référence ainsi qu'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 selon cinq secteurs géographiques pour les territoires des communes de Lyon et de Villeurbanne, ayant un caractère impersonnel et général, est un acte réglementaire et il incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire de n'édicter que des mesures respectant l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme.

3. Il ressort des pièces du dossier que l'arrêté en litige, dans sa version publiée au recueil des actes administratifs de la préfecture, pour la délimitation des secteurs géographiques concernés par les cinq zones de fixation des loyers encadrés, renvoie à son article 1^{er} à une carte en annexe 2. Cette carte peu précise présente à l'échelle des communes concernées des secteurs dont les limites exactes ne sont pas déterminables notamment s'agissant des voies les délimitant. En dépit du fait que l'article 2 de ce même arrêté renvoie également aux sites internet des services de l'Etat et de la Métropole de Lyon, les requérants sont fondés à soutenir que l'imprécision manifeste de l'arrêté est contraire à l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme.

4. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que l'UNPI 69 et autres sont fondés à soutenir que l'arrêté du 29 septembre 2023 est entaché d'illégalité et à en demander l'annulation.

Sur les frais liés au litige :

5. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros à verser à l'ensemble des requérants au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 29 septembre 2023 de la préfète du Rhône est annulé.

Article 2 : L'Etat versera une somme de 1 500 euros à l'UNPI 69 et autres au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la chambre syndicale des propriétaires et copropriétaires immobiliers de Lyon et sa région (UNPI 69), première requérante dénommée à l'instance et à la préfète du Rhône.

Délibéré après l'audience du 30 septembre 2025, à laquelle siégeaient :

M. Marc Clément, président,
Mme Marie-Laure Viallet, première conseillère,
Mme Ludivine Journoud, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 14 octobre 2025.

La rapporteure,

Le président,

L. Journoud

M. Clément

La greffière,

C. Chareyre

La République mande et ordonne à la préfète du Rhône en ce qui la concerne et 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,
Une greffière.