

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANCY**

N° 23NC02695

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE MOHO

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS,

M. Christophe Wurtz
Président

M. David Berthou
Rapporteur

La cour administrative d'appel de Nancy

(3^{ème} chambre)

M. Eric Meisse
Rapporteur public

Audience du 23 octobre 2025
Décision du 19 novembre 2025

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Les sociétés LK Décoration, Loc'Presta, Moho et Alicia et Mme Sandra Schimberlé ont demandé au tribunal administratif de Strasbourg d'annuler la délibération du 21 décembre 2022 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes du Pays de Sainte Odile a adopté le règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage des locaux d'habitation en meublés touristiques de courte durée applicable sur le territoire de la commune d'Obernai, ensemble ledit règlement.

Par un jugement n° 2301395 du 15 juin 2023, le tribunal administratif de Strasbourg a annulé la délibération du 21 décembre 2022 en tant qu'elle approuve l'article 7 du règlement et a rejeté le surplus des conclusions.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés respectivement les 11 août 2023 et 6 septembre 2023, la société Moho, représentée par Me Steinberg, demande à la cour :

1°) à titre principal, d'annuler ce jugement en tant qu'il s'est borné à annuler l'article 7 du règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage des locaux d'habitation en meublés touristiques de courte durée applicable sur le territoire de la commune d'Obernai ;

2°) d'annuler ce règlement et la délibération du 21 décembre 2022 ;

3°) à titre subsidiaire, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle ;

4°) de mettre à la charge de la communauté de communes du Pays de Sainte Odile une somme de 3 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement attaqué est entaché d'irrégularité faute d'être revêtu des signatures du président de la formation de jugement, du rapporteur et du greffier d'audience ;

- l'introduction d'un mécanisme de compensation à Obernai n'est pas justifiée par une pénurie de logement et porte une atteinte excessive au droit de propriété des loueurs, ainsi qu'à la liberté d'entreprendre et au principe de libre prestation de services ;

- en confiant aux assemblées générales de copropriétaires le pouvoir d'autoriser, ou de refuser, le changement d'usage sollicité la communauté de communes du Pays de Sainte-Odile a entaché sa décision d'une incompétence négative, a méconnu le principe de séparation des pouvoirs, ainsi que les principes de prévisibilité et de sécurité juridique posés par la directive Services, et a porté une atteinte disproportionnée au droit de propriété protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

- la réglementation attaquée crée une discrimination injustifiée entre les personnes morales et les personnes physiques, les premières étant, par principe, privées de la possibilité d'obtenir une autorisation temporaire de changement d'usage, méconnaissant ainsi l'article 20 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 9 de la directive service, ainsi que les dispositions combinées des articles 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et premier de son protocole additionnel n° 1.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 15 février 2024 et le 12 février 2025, la communauté de communes du Pays de Sainte Odile, représentée par Me Llorens, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la société Moho sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Par une intervention, enregistrée le 19 février 2024, la commune d'Obernai demande que la cour rejette la requête de la société Moho et que la somme de 3 000 euros soit mise à sa charge sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que

- les moyens tirés de la méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs et de la discrimination au regard du droit européen sont inopérants ;

- les autres moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Par un courrier du 15 septembre 202, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que l'arrêt était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrégularité du jugement qui a prononcé l'annulation du seul article 7 du règlement litigieux, alors que cet article est indivisible du dernier alinéa de son article 5 et de son article 6.

Par un courrier du 15 septembre 2025, la cour a invité les parties et la commune d'Obernai à présenter leurs observations sur l'éventualité que l'arrêt à intervenir ne limite à titre exceptionnel dans le temps, notamment pour l'avenir seulement, les effets de l'annulation totale du règlement litigieux au regard de la nécessité impérieuse qui résulterait des conséquences manifestement excessives d'une annulation rétroactive en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets.

Un mémoire en réponse à ces deux courriers, présenté pour la société Moho, a été enregistré le 22 septembre 2025.

Un mémoire en réponse à ces deux courriers, présenté pour la commune d'Obernai, a été enregistré le 22 septembre 2025.

Un mémoire en réponse à ces deux courriers, présenté pour la communauté de communes du Pays de Saint Odile, a été enregistré le 22 septembre 2025.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et son premier protocole additionnel ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la directive n° 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code du tourisme ;
- 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. Berthou,
- les conclusions de M. Meisse, rapporteur public,
- et les observations de Me Steinberg-Coulais pour la société Moho, de Me Llorens pour la communauté de communes du Pays de Sainte-Odile et de Me Guérin pour la commune d'Obernai.

Une note en délibéré, présentée pour la commune d'Obernai, a été enregistrée le 24 octobre 2025.

Une note en délibéré, présentée pour la communauté de communes du Pays de Sainte-Odile, a été enregistrée le 24 octobre 2025.

Considérant ce qui suit :

1. Par un courrier du 9 mai 2022, le maire de la commune d'Obernai a sollicité auprès de la préfète du Bas-Rhin, sur le fondement de l'article L. 631-9 du code de la construction et de l'habitation (CCH), l'application, sur une partie du territoire communal, des dispositions de l'article L. 631-7 de ce code prévoyant un régime d'autorisation préalable de changement d'usage

des locaux destinés à l'habitation. La préfète du Bas-Rhin a fait droit à cette demande par un arrêté du 27 juillet 2022. Par une délibération du 21 décembre 2022, le conseil communautaire de la communauté de communes du Pays de Sainte Odile (ci-après CCPO) a, en application de l'article L. 631-7-1 du CCH, approuvé le règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage des locaux d'habitation en meublés touristiques de courte durée. Saisi par plusieurs sociétés professionnelles de l'immobilier, le tribunal administratif de Strasbourg a, par un jugement du 15 juin 2023, annulé l'article 7 dudit règlement ainsi que la délibération du 21 décembre 2022, en tant qu'elle approuve cet article. Par la présente requête, la société Moho demande à la cour d'annuler ce jugement en tant qu'il n'annule que partiellement ce règlement et cette délibération du 21 décembre 2022.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Aux termes de l'article L. 631-9 du CCH dans sa version alors en vigueur : *« Dans les communes autres que celles mentionnées au premier alinéa de l'article L. 631-7, les dispositions dudit article peuvent être rendues applicables par décision de l'autorité administrative sur proposition du maire ou, pour les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants dont la liste est fixée par le décret mentionné au I de l'article 232 du code général des impôts, par une délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou, à défaut, du conseil municipal. / Ces dispositions peuvent également, dans les mêmes conditions, être rendues applicables sur une partie seulement de la commune. »*. Aux termes de l'article L. 631-7 de ce même code dans sa version applicable à l'espèce : *« 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. (...) »* et aux termes de son article L. 631-7-1 : *« 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. »*.

3. En l'espèce le règlement litigieux, adopté par la délibération du 21 décembre 2022, précise, à l'article 4, les conditions d'octroi de l'autorisation de changement d'usage de locaux destinés à l'habitation en meublés de tourisme de courte durée et impose l'obligation de compensation au dernier alinéa de l'article 5 à partir du troisième logement pour les personnes physiques et à l'article 6 dès le premier logement pour les personnes morales. Il fixe par ailleurs, dans son article 7, les modalités de cette compensation qui consistent en la transformation concomitante de locaux ayant un autre usage que l'habitation en locaux d'habitation de même superficie et de même qualité. En annulant ce seul article 7, le jugement contesté maintient dans l'ordonnancement juridique le principe d'une obligation de compensation qui n'est plus définie dans ses modalités et se trouve ainsi inapplicable. Il s'ensuit que ce jugement, qui annule un article indivisible du dernier alinéa de l'article 5 et de l'article 6, est irrégulier et doit être annulé.

4. Il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par la société Moho devant le tribunal administratif de Strasbourg.

Sur l'intérêt de la société Moho à demander l'annulation de la délibération du 21 décembre 2022 :

5. La société Moho produit un avis de taxe foncière d'un bien situé 13 rue du Marché à Obernai dont elle est propriétaire, ainsi qu'un contrat de conciergerie visant ce bien et un extrait du registre du commerce et des sociétés mentionnant comme activité principale « la souscription, l'achat, la vente et la gestion de titres ou droits sociaux – l'acquisition, la propriété, l'échange, l'administration et la gestion de tous placements – la réalisation de toutes opérations financières et immobilières ». Elle justifie ainsi d'un intérêt à demander l'annulation du règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage des locaux d'habitation en meublés touristiques de courte durée sur le territoire de la commune d'Obernai. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de son défaut d'intérêt à agir doit être écartée.

Sur l'intervention de la commune d'Obernai :

6. La commune d'Obernai, intervenante en première instance et qui justifie d'un intérêt suffisant au maintien du jugement litigieux, est recevable à intervenir à nouveau en appel dès lors que, n'ayant pas la qualité de partie en première instance, elle n'aurait pas eu intérêt à faire appel.

Sur la légalité de la délibération du 21 décembre 2022 :

7. En premier lieu, saisi de la légalité d'une délibération prise en application des dispositions précitées de l'article L. 631-7-1 du CCH au regard notamment du droit de propriété, du principe d'égalité et de la liberté d'entreprendre, le juge administratif contrôle si les mesures prévues sont justifiées par un objectif d'intérêt général tenant à la lutte contre la pénurie de logements destinés à la location et si ces mesures sont proportionnées à cet objectif.

8. Il ressort des pièces du dossier que si le taux de vacance des logements à Obernai se situe autour de 7 % et est donc proche de la moyenne nationale, il est à tendance légèrement baissière alors que le marché du logement se caractérise par une hausse continue des loyers et une pénurie de logements inférieurs au T3 pour des petits ménages aux revenus modestes. Cette pénurie est notamment mise en évidence par le nombre et la typologie des demandeurs de logement social, en constante hausse les dernières années avec 838 inscriptions en cours à la fin de l'année 2020 et 995 fin 2022, pour seulement 46 logements attribués en 2022. La dégradation des conditions d'accès à ce type de logements inférieurs au T3 sur le territoire communal est, ainsi et dans cette seule mesure, établie.

9. Toutefois, si la commune d'Obernai recensait, à la fin de l'année 2022, 6 497 logements sur son territoire parmi lesquels environ 1 000 logements sociaux et si, ainsi qu'il a été dit, le nombre de logements nécessaires pour répondre à la demande peut être évalué à partir du nombre de demandeurs de logements sociaux qui se chiffrait alors à 995, les pièces produites au dossier permettent d'évaluer le nombre de meublés de tourisme à environ 150 seulement à la fin de l'année 2022. Ainsi, alors même que ce nombre a augmenté d'environ 20 % par an depuis 2017 et que la demande de logements destinés à l'habitation résidentielle à des conditions économiques acceptables pour les petites ménages modestes peine à être satisfaite, le niveau de participation du marché des meublés de tourisme à cet état de fait doit être apprécié relativement

à son poids limité dans le parc de logement. Dans ces conditions et alors que, comme il a été dit plus haut, le taux de vacance restait, en 2022, dans la moyenne nationale, l'impact réel de ce marché sur la hausse continue des loyers sur le territoire communal jusqu'en 2022 n'est pas établi.

10. De plus, le règlement approuvé par la délibération litigieuse instaure, dans son article 5, un régime d'autorisation temporaire pour les personnes physiques sans compensation pour les deux premières demandes de changement d'usage ainsi qu'un régime d'autorisation avec compensation pour les suivantes et, dans son article 6, un régime d'autorisation avec compensation dès le premier logement pour les personnes morales. L'article 7 du règlement fixe les modalités de cette compensation qui consiste en la transformation concomitante de locaux ayant un autre usage que l'habitation en locaux habitation de même superficie et de même qualité que le logement faisant l'objet de la demande d'autorisation, quelle que soit sa taille. Eu égard à ce qui a été dit aux points précédents, les compensations ainsi imposées sont, au regard des contraintes qu'elles font peser sur l'exercice du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre, disproportionnées à la situation du marché locatif de la commune d'Obernai.

11. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation doit être accueilli.

12. En second lieu, le premier alinéa de l'article 4 du règlement litigieux qui fixe les conditions d'octroi de l'autorisation de changement d'usage est ainsi rédigé : « l'autorisation de changement d'usage est accordée en tenant compte des objectifs de mixité sociale, d'équilibre entre l'habitat et l'emploi et de la nécessité de ne pas aggraver l'insuffisance de logements ou le niveau élevé du prix des loyers ». Le règlement, qui se borne ainsi à reprendre les objectifs légaux sans fixer les critères devant être appliqués par le maire, ne respecte pas la condition de clarté et de non ambiguïté posée par l'article 10 de la directive du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Dès lors, le moyen tiré de ce qu'il n'est pas compatible avec cet article doit également être accueilli.

13. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la société Moho, la délibération du 21 décembre 2022 approuvant le règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage des locaux d'habitation en meublés touristiques de courte durée doit être annulée.

Sur les frais de l'instance :

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la société Moho, qui n'est pas la partie perdante, la somme que la CCPO demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. La commune d'Obernai n'étant pas partie dans la présente instance, les conclusions qu'elle présente au même titre doivent également et en tout état de cause être rejetées.

15. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la CCPO une somme de 3 000 euros au titre des frais exposés par la société Moho et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'intervention de la commune d'Obernai est admise.

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Strasbourg du 15 juin 2023 est annulé.

Article 3 : La délibération du 21 décembre 2022 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes du Pays de Sainte-Odile a approuvé le règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage des locaux d'habitation en meublés touristiques de courte durée est annulée.

Article 4 : La communauté de communes du Pays de Sainte-Odile versera à la société Moho la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions présentées par la communauté de communes du Pays de Sainte-Odile et par la commune d'Obernai sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié à la société Moho, à la communauté de communes du Pays de Sainte-Odile et à la commune d'Obernai.