

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N° 2504137

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**SYNDICAT DES CONCIERGERIES DE
HAUTE SAVOIE**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Pierre Thierry
Juge des référés

Le juge des référés,

Ordonnance du 27 mai 2025

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 18 avril 2025, le syndicat des conciergeries de Haute-Savoie, représenté par Me Steinberg et Me Andrieux, demande au juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de la délibération n° DEL-2025-14 du 13 février 2025, par laquelle le conseil communautaire du Grand Annecy a approuvé les règlements fixant les conditions de délivrance des autorisations temporaires de changement d'usage de locaux d'habitation applicables aux communes de Duingt, Saint-Jorioz, Sevrier, Talloires-Montmin et Veyrier-du-Lac dans leurs versions annexées à la délibération et a prévu que ces règlements entreraient en vigueur à compter du 1^{er} juin 2025;

2°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération du Grand Annecy Agglomération la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- il a intérêt à agir ;
- la condition d'urgence est remplie :
 - la mesure en cause porte à ses intérêts une atteinte grave en réduisant drastiquement le nombre d'autorisation de location de meublés touristiques conduisant à une baisse significative du chiffre d'affaires des conciergeries ;
 - l'atteinte portée est imminente ; la réglementation attaquée entrera nécessairement en vigueur avant la date d'intervention de la décision du juge du fond ;
- il existe plusieurs moyens de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la délibération attaquée :
 - les élus siégeant au sein du conseil communautaire du Grand Annecy n'ont pas disposé, en temps utile, d'informations claires, complètes et non erronées concernant le projet de délibération soumis à leur approbation, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;

- la délibération subordonne, sans justification objective, l'accès à l'activité de loueur de meublés de tourisme à l'obtention d'une autorisation préalable de changement d'usage, en méconnaissance du droit de propriété, de la liberté d'entreprendre et de la libre prestation de services ;
- la communauté d'agglomération du Grand Annecy ne justifie ni que la réglementation attaquée – et en particulier l'instauration de quotas de meublés de tourisme – est justifiée par une situation de pénurie de logements, ni que cette réglementation peut être regardée comme nécessaire, sans méconnaître le droit de l'Union européenne notamment l'article 16 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 et l'arrêt CJUE, 22 septembre 2020, Cali Apartments SCI, C-724-18 ; la justification avancée concernant les cinq communes en cause et l'interdépendance des territoires n'est qu'une simple anticipation des effets de la réglementation concernant Annecy, et ne peut être admise ;
- la nouvelle réglementation est entachée d'erreur d'appréciation et méconnaît le principe d'égalité ; la collectivité ne justifie ni de la méthode suivie pour arrêter les « quotas », ni des données sur la base desquelles elle dit s'être fondée pour adopter les restrictions contestées ;
- la limitation du nombre d'autorisations par personne, de leur durée, et du nombre total d'autorisations fixé par les quotas, est disproportionnée en méconnaissance grave du droit de propriété, des principes de la liberté d'entreprendre, de la libre prestation de services et de la liberté d'établissement, de l'article 49 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, des articles 9 et 10 de de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006, des articles 16 et 20 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la limitation du nombre d'autorisations par propriétaire et pour seulement quatre ans est disproportionnée ; les quotas ont été fixés de manière arbitraire et n'opèrent aucune distinction entre les résidences secondaires louées toute l'année et celles qui ne le sont que lorsque les propriétaires n'y sont pas ;
- les modalités de gestion de la liste d'attente portent également une atteinte disproportionnée au droit de propriété, à la liberté d'entreprendre ainsi qu'au principe de libre prestation de services, et sont entachées d'erreur d'appréciation ; le délai pour confirmer la demande est trop court ;
- la nouvelle réglementation avantage les personnes physiques au détriment des personnes morales en méconnaissance du principe d'égalité.

Par un mémoire en intervention volontaire, enregistré le 15 mai 2025, le syndicat Annecy meublés conclut à la suspension de la délibération DEL-2025-14 du 13 février 2025.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 mai 2025, la communauté d'agglomération du Grand Annecy représentée par la SELARL APA & C « affaires publiques », agissant par Me Durand, conclut au rejet de la requête et demande que soit mise à la charge du syndicat des conciergeries de Haute-Savoie la somme de 3 000 euros au titre des frais non compris dans les dépens.

Elle fait valoir que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie ; l'activité du syndicat des conciergeries de Haute-Savoie n'est pas directement impactée ;
- les moyens ne sont pas propres à créer un doute sérieux sur la légalité de la délibération litigieuse.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête n° 2504139, enregistrée le 18 avril 2025, par laquelle le syndicat des conciergeries de Haute-Savoie demande l'annulation de la délibération contestée.

Vu :

- la convention européenne des droits de l'homme ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 18 décembre 2020 ;
- la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. Thierry, vice-président, en application des dispositions de l'article L. 511-2 du code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience du 19 mai 2025 à 13h40.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Thierry, juge des référés ;
- et les observations de Me Steinberg et Me Andrieux, pour le syndicat des conciergeries de Haute-Savoie, et de Me Durand et Me Guerin pour la communauté d'agglomération du Grand Annecy.

La clôture d'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération n° DEL-2025-14 du 13 février 2025, le conseil communautaire de la communauté d'agglomération du Grand Annecy a approuvé les règlements pour les communes de Duingt, Saint-Jorioz, Sevrier, Talloires-Montmin et Veyrier-du-Lac fixant les conditions de délivrance des autorisations temporaires de changement d'usage de locaux d'habitation, annexés à cette délibération et a prévu l'entrée en vigueur de ces règlements à compter du 1^{er} juin 2025. Ces règlements prévoient notamment, en application des dispositions des articles L. 631-7 à L. 631-9 du code de la construction et de l'habitation, de subordonner les changements d'usage des locaux destinés à l'habitation en locaux à destination d'habitation en meublés de tourisme à une autorisation préalable délivrée par le maire de la commune concernée. Aux termes de l'article 2 desdits règlements, cette autorisation est obligatoire dès la première nuitée pour les résidences secondaires et à partir du cent vingt et unième jour de location par année civile pour tout ou partie des résidences principales, habitations principales ou dépendances. Les articles 5 de ces règlements limitent le nombre d'autorisations par personne physique ou morale à une pour la commune de Duingt, à deux pour la commune de Saint-Jorioz, à six pour la commune de Sevrier, à trois pour la commune de Talloires-Montmin et à une pour la commune de Veyrier-du-Lac. Les articles 6 fixent la durée de ces autorisations à quatre ans. Les dispositions des articles 7 ont fixé des quotas d'autorisations à délivrer sur l'ensemble des territoire des communes à cent cinquante pour la commune de Duingt, à deux cent cinquante pour la commune de Saint-Jorioz, à deux cent trente-cinq pour la commune de Sevrier, à deux cent dix pour la commune de Talloires-

Montmin et à cent trente pour la commune de Veyrier-du-Lac. Une fois ces seuils atteints les demandeurs d'autorisation sont placés sur liste d'attente et disposent d'un délai de quinze jours pour faire savoir à la commune s'ils confirment leur demande d'autorisation lorsque celle-ci arrive en premier rang sur la liste d'attente. Pour chacune de ces communes, chaque année, entre le 1^{er} mars et le 30 avril, le demandeur inscrit sur la liste d'attente devra confirmer sa demande d'autorisation et de maintien sur la liste d'attente sans quoi sa demande sera supprimée de la liste d'attente. Le syndicat des conciergeries de Haute-Savoie demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative la suspension de l'exécution de cette délibération.

Sur l'intervention du syndicat Annecy meublés :

2. Le syndicat Annecy meublés, association à but non lucratif, dont le siège est à Annecy a, aux termes de l'article 3 de ses statuts, pour objet « la défense et la promotion des intérêts de loueurs en meublés au plan local, régional et national ». Il justifie ainsi d'un intérêt lui donnant qualité pour contester la délibération litigieuse. Il y a lieu, par suite, d'admettre son intervention au soutien des conclusions du syndicat des conciergeries de Haute-Savoie.

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

3. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* ».

4. Le syndicat des conciergeries de Haute-Savoie soutient que les élus siégeant au sein du conseil communautaire du Grand Annecy n'ont pas disposé, en temps utile, d'informations claires, complètes et non erronées concernant le projet de délibération soumis à leur approbation, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ; que la délibération subordonne, sans justification objective, l'accès à l'activité de loueur de meublés de tourisme à l'obtention d'une autorisation préalable de changement d'usage, en méconnaissance du droit de propriété, de la liberté d'entreprendre et de la libre prestation de services ; que la communauté d'agglomération du Grand Annecy ne justifie ni que la réglementation attaquée – et en particulier l'instauration de quotas de meublés de tourisme – est justifiée par une situation de pénurie de logements ni que cette réglementation peut être regardée comme nécessaire, sans méconnaître le droit de l'Union européenne notamment l'article 16 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 et l'arrêt CJUE, 22 septembre 2020, Cali Apartments SCI, C-724-18 ; que la communauté d'agglomération du Grand Annecy ne justifie ni de la méthode suivie pour arrêter les quotas, ni des données sur la base desquelles elle dit s'être fondée pour adopter les restrictions contestées ; que la limitation du nombre d'autorisations par personne, de leur durée, et du nombre total d'autorisations fixé par les quotas par commune, est disproportionnée en méconnaissance grave du droit de propriété, des principes de la liberté d'entreprendre, de la libre prestation de services et de la liberté d'établissement, de l'article 49 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, des articles 9 et 10 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006, des articles 16 et 20 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; que la limitation de une à six autorisations par propriétaire en fonction de la commune et pour seulement quatre ans est disproportionnée ; que les quotas ont été fixés de manière arbitraire et n'opèrent aucune distinction entre les résidences secondaires louées toute l'année et celles qui ne le sont que lorsque les propriétaires n'y sont pas ; que les modalités de gestion de la liste d'attente portent

également une atteinte disproportionnée au droit de propriété, à la liberté d'entreprendre ainsi qu'au principe de libre prestation de services, et sont entachées d'erreur d'appréciation ; que le délai accordé aux demandeurs d'autorisation pour confirmer leur demande est trop court et que cette nouvelle réglementation avantage les personnes physiques au détriment des personnes morales en méconnaissance du principe d'égalité.

5. En l'état de l'instruction, aucun de ces moyens soulevés par le syndicat des conciergeries de Haute-Savoie n'est propre à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la délibération litigieuse. Il en résulte, qu'au moins l'une des deux conditions auxquelles l'article L. 521-1 du code de justice administrative subordonne la suspension de l'exécution d'une décision administrative n'est pas satisfaite. Dans ces conditions, les conclusions à fin de suspension du syndicat des conciergeries de Haute-Savoie doivent être rejetées.

Sur les conclusions relatives aux frais non compris dans les dépens :

6. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* ».

7. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative faisant obstacle à ce que soit mise à la charge de communauté d'agglomération du Grand Annecy, qui n'est pas la partie perdante, une somme à ce titre, les conclusions du syndicat des conciergeries de Haute-Savoie en ce sens doivent être rejetées.

8. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application de ces mêmes dispositions, de mettre à la charge de ce dernier une somme de 1 000 euros qu'il paiera à la communauté d'agglomération du Grand Annecy, au titre des frais non compris dans les dépens que cette dernière a exposés.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'intervention du Syndicat Annecy Meublés est admise.

Article 2 : La requête du syndicat des conciergeries de Haute-Savoie est rejetée.

Article 3 : Le syndicat des conciergeries de Haute-Savoie versera à la communauté d'agglomération du Grand Annecy une somme de 1 000 euros en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée au syndicat des conciergeries de Haute-Savoie, à la communauté d'agglomération du Grand Annecy et au syndicat Annecy meublés.

Fait à Grenoble, le 27 mai 2025.

Le juge des référés,

P. Thierry

La République mande et ordonne à la préfète de la Haute-Savoie en ce qui la 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.