**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MARSEILLE**

N° 2504830

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**SYNDICAT DES PROFESSIONNELS DE LA
LOCATION MEUBLÉE MARSEILLE PROVENCE**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Micheline Lopa Dufrénot
Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 2 juin 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 28 avril et 22 mai 2025, le syndicat des professionnels de la location meublée Marseille Provence, représenté par Mes Steinberg et Andrieux, demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de la délibération du 27 février 2025, par laquelle le conseil de la métropole Aix-Marseille Provence a, d'une part, approuvé le nouveau règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage des locaux d'habitation et déterminant les compensations sur le territoire de la ville de Marseille et, d'autre part, prévu son entrée en vigueur dans un délai de deux mois à compter de sa publication, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision ;

2°) de mettre à la charge de la métropole Aix-Marseille Provence une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

Sur l'urgence :

- la nouvelle réglementation a pour objet de durcir significativement les conditions d'exercice de l'activité de location meublée touristique réalisée dans une résidence secondaire à Marseille, par les personnes morales notamment, au point de l'empêcher à compter du 28 avril 2025, compte tenu de l'impossibilité pour les propriétaires de satisfaire à l'obligation de compensation qui est irréalisable ;

- elle bouleverse l'activité de tous les acteurs professionnels de la filière économique qu'il a pour mission statutaire de défendre, de nature à entraîner le licenciement de très nombreux salariés et porte dès lors une atteinte grave à l'activité de location meublée touristique y compris aux activités de services y afférentes ;

- l'immédiateté de l'atteinte portée à ses intérêts est justifiée par le délai d'entrée en vigueur qui a été fixé au 28 avril 2025, aucun jugement sur le fond ne pouvant intervenir à cette date ;

- en tout état de cause, compte tenu du caractère excessivement restrictif et injustifié de la réglementation en litige, équivalent à une interdiction de fait, il existe un doute sérieux sur la conformité au droit de l'Union européenne, telle qu'il résulte de la directive Services emportant constat d'urgence au sens de l'article L. 521-1 ;

Sur le doute sérieux quant à la légalité de la délibération :

- en violation de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales, les élus siégeant au sein du conseil de la métropole n'ont pas disposé, en temps utile, d'informations claires, complètes et non erronées concernant le projet de délibération soumis à leur approbation ;

- les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage ne sont pas justifiées par des données précises et chiffrées justifiant l'existence d'une pénurie de logements uniforme sur le territoire de la commune et ainsi, la réglementation qui n'est pas justifiée, est entachée d'une erreur d'appréciation ;

- il n'est pas établi, en toute état de cause, que la pénurie dénoncée est causée par l'accroissement du nombre de meublés de tourisme ;

- la commune de Marseille dispose d'importants leviers inexploités ou sous-utilisés afin de lutter efficacement contre la pénurie de logements sans méconnaître les droits des loueurs ;

- le mécanisme de compensation sur l'intégralité du territoire n'est pas proportionné ;

- les restrictions au changement d'usage justifiées par un objectif de préservation de l'équilibre au sein d'un même bâtiment ou d'une même unité foncière portent une atteinte disproportionnée au droit de propriété et méconnaissent les principes d'égalité et de prohibition de toute discrimination ;

- les critères d'éligibilité des locaux à la compensation, notamment la qualité équivalente, sans précision quant à la portée de cette exigence, méconnaissent la Directive Services ;

- la faculté de refuser d'admettre en compensation un bien dont l'autorisation d'urbanisme fait l'objet d'un recours devant les juridictions administratives porte atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale des personnes qui occuperont les locaux offerts en compensation ;

- la liste des documents qui composent le dossier de demande d'autorisation n'est pas exhaustive ;

- la disposition autorisant des visites des locaux offerts en compensation est dépourvue de base légale ;

- le principe de sécurité juridique a été méconnu en ce que les nouvelles dispositions entrent en vigueur seulement deux mois après leur adoption.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 mai 2025, la métropole Aix-Marseille Provence, représentée par Me Sindres, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge du syndicat requérant la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la condition d'urgence n'est pas établie eu égard au manque de diligence du syndicat pour agir alors que la délibération a été publiée le 5 mars 2025 et au défaut de justification de l'impact financier de la réglementation critiquée ;

- en outre, il n'y a pas de droit au maintien d'une réglementation ;

- les moyens invoqués ne font pas naître de doute sérieux quant à la légalité de la délibération en cause.

Par un mémoire, enregistré le 20 mai 2025, la commune de Marseille, représentée par Me Mendes Constante, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge du syndicat requérant la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la condition d'urgence n'est pas établie dès lors que le règlement n'a que pour objet de mettre fin à l'exemption de compensation pour l'autorisation d'un meublé touristique par foyer fiscal existant en 2021, la compensation étant déjà obligatoire pour les personnes morales ;
- il n'est pas établi que le règlement porte atteinte à l'activité de location meublée touristique dès lors que l'obligation de compensation exclut les résidences principales et peut être satisfaite par la transformation en habitation d'autres locaux détenus et ayant un autre usage, et l'achat de droits dites de commercialité, outre la prise en compte d'éléments de proportionnalité supplémentaires relatifs au local de compensation dans le même quartier, le même arrondissement ou groupe d'arrondissements ou sur l'ensemble de la commune ;
- le syndicat se borne à énoncer des considérations très générales assorties de chiffres empreints de la même généralité ;
- les autorisations en vigueur restent valables pour la durée fixée ainsi que le prévoient les mesures transitoires ;
- les moyens invoqués ne font pas naître de doute sérieux quant à la légalité de la délibération en cause.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée le 28 avril 2025 sous le numéro 2504829 par laquelle le syndicat des professionnels de la location meublée Marseille Provence demande l'annulation de la décision attaquée.

Vu :

- la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code du tourisme ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Lopa Dufrénot, vice-présidente, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Au cours de l'audience publique tenue le 22 mai 2025 à 14 heures, en présence de Mme Aras, greffière d'audience, Mme Lopa Dufrénot a lu son rapport et entendu les observations de :

- Mes Steinberg et Andrieux, représentant le syndicat des professionnels de la location meublée Marseille Provence, qui concluent aux mêmes fins que leurs écritures, par les mêmes moyens, en développant notamment la condition d'urgence qu'ils jugent satisfaite eu égard à l'état du marché marseillais sur lequel n'est pas établi d'impact des locations meublées de courte durée, la part importante du secteur dans l'économie à Marseille et des retombées qu'il procure ainsi que la volonté affichée par le maire d'interdire l'activité de location de meublés de courte durée à laquelle tend le règlement contesté ;

- Me Chavalarias, représentant la métropole Aix-Marseille Provence qui réitère ses conclusions, par les mêmes moyens et développe les particularismes locaux tus par le syndicat requérant, tenant à la pénurie de locations de longue durée à Marseille accessibles aux habitants ;
- et Me Mendes, représentant la commune de Marseille, qui conclut aux mêmes fins que ses écritures, par les mêmes moyens, qui rappelle notamment les objectifs d'intérêt général de la nouvelle réglementation, l'objet des modifications apportées au précédent règlement qui ne remettent pas en cause la durée de validité des autorisations de changement d'usage délivrées sous l'empire de ce dernier et expose que le mécanisme de compensation n'est pas impossible à mettre en œuvre.

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

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 4 juin 2021, le conseil de la métropole Aix-Marseille Provence a approuvé le règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation situés sur le territoire de la commune de Marseille et déterminant les compensations. Par une nouvelle délibération adoptée le 25 février 2025, le conseil en a modifié les dispositions s'inscrivant dans le prolongement de la loi du 19 novembre 2024 relative au renforcement des outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale. Le syndicat des professionnels de la location meublée Marseille Provence demande, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de cette délibération, entrée en vigueur le 6 mai 2025.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

2. 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. (...)* ». Et, aux termes du premier alinéa de l'article R. 522-1 dudit code : « *La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire.* ».

3. Il résulte de ces dispositions que la condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension d'une telle décision, d'apprécier concrètement, compte-tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de celle-ci sur la situation de ce dernier ou le cas échéant, des personnes concernées, sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue.

4. Il résulte de l'instruction que le syndicat des professionnels de la location meublée Marseille Provence créé le 13 février 2025 a pour objet social de promouvoir et de défendre l'activité de location meublée touristique et la location en logements vides ou meublés notamment sur le territoire des Bouches-du-Rhône. A l'appui de son recours, le syndicat invoque, afin de justifier de l'urgence, l'objet de la nouvelle réglementation qui, selon lui, durcit significativement les conditions de l'exercice de l'activité de location dans les résidences secondaires à Marseille et

a pour effet de bouleverser la filière économique de ce secteur, notamment des conciergeries, des prestataires de ménage, des guides touristiques ainsi que d'entraîner à terme le licenciement de nombreux salariés, caractérisant ainsi une atteinte grave et immédiate aux intérêts qu'il défend. Il se prévaut des attestations de représentants ou comptables de la société Hosting Dvpt qui a ouvert en juillet 2020 une agence Cocoonr à Marseille employant quatre salariés, de la société Croceo, de la société de conciergerie Eden Apart et d'autres sociétés, Smily spécialisée dans les fournitures de solutions logicielles dédiées à la location meublée et Swikly qui « sécurise » les cautions des logements gérés par la société Croceo. En outre, il soutient que la violation du droit de l'Union européenne justifie par elle-même l'urgence.

5. Il résulte de l'instruction que, par l'adoption le 4 juin 2021 du règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation situé sur le territoire de la commune de Marseille et déterminant les compensations, le conseil de la métropole Aix-Marseille-Provence a, tenant compte du développement des locations touristiques des résidences tant principales que secondaires, entendu veiller au maintien des surfaces à usage d'habitation pour l'accueil pérenne des ménages en conservant l'équilibre entre habitat et activités professionnelles et réguler le développement de l'offre touristique de meublés. Maintenant les deux régimes d'autorisation de changement d'usage, à titre personnel et à titre réel lors de la transformation concomitante de locaux destinés à l'habitation, le règlement subordonnait notamment la délivrance aux personnes physiques, à titre personnel, d'une seule autorisation de changement d'usage sans compensation pour les locations touristiques de courtes durées, hors résidence principale, par foyer fiscal, limitant désormais sa durée à quatre ans. Le changement d'usage d'un ou de locaux d'habitation en vue de la création d'un meublé était accordé avec compensation aux personnes physiques à partir du deuxième logement en plus de leur résidence principale et à titre réel aux personnes morales. Le bien de compensation consistait en la transformation concomitante de locaux ayant un autre usage que l'habitation, de qualité et de surface équivalentes à ceux faisant l'objet du changement d'usage, le changement en local meublé de tourisme n'étant autorisé qu'au sein d'un même groupe d'arrondissements. Par ailleurs, il résulte du diagnostic exposé en préambule de la délibération en litige du 27 février 2025 approuvant le nouveau règlement, éclairé par des études économiques du secteur du logement marseillais, que le territoire de Marseille reste marqué par une situation de tension entre l'offre et la demande de logements, face au fort besoin de logements estimés par les objectifs définis par le programme local de l'habitat, la municipalité déployant une politique de l'habitat à travers des actions en faveur de la construction de logements sociaux et de dispositifs d'amélioration du parc locatif privé existant. La métropole d'Aix-Marseille Provence entend prendre en compte l'insuffisance du cadre juridique antérieur, maintenir une offre locative privée de longue durée aux résidents permanents ainsi que préserver l'équilibre entre l'habitat et l'activité économique et le parc de logements touristiques et celui de logements d'habitation. Pour ce faire, l'établissement public abroge le règlement du 4 juin 2021 et approuve un nouveau règlement qui maintient le mécanisme de compensation obligatoire aux personnes privées en l'étendant dès le premier logement et aux personnes morales, assortissant l'autorisation de changement d'usage notamment en meublé de tourisme, hors résidence principale, de l'obligation d'assurer une compensation consistant soit dans la création d'un autre bien transformé concomitamment en habitation, d'unités de logement, soit dans l'acquisition de « droits de commercialité ».

6. D'une part, s'il peut être admis que le respect des nouvelles règles obligerait à penser et restructurer le secteur de la location de meublés de courte durée différemment, il résulte, tout d'abord, des considérations exposées au point précédent que le nouveau règlement s'inscrit dans la mise en œuvre d'une politique plus globale du logement sur le territoire de la commune de Marseille, située dans une zone tendue, afin de répondre aux objectifs de protection de l'environnement urbain, d'équilibre entre emploi, habitat, commerces et services, ainsi que de

mixité sociale, dans un contexte local de crise du logement notamment caractérisée par un nombre important de logements classés E à G sur le plan énergétique, d'un taux élevé d'habitats indignes, de logements vacants et d'une insuffisance du logement social, que n'évoque pas le syndicat requérant. L'essor des locations meublées de courte durée, qui participent à l'offre d'hébergement touristique permettant sa diversification pour répondre aux besoins, contribue à créer des tensions sur le parc locatif pérenne. Dans ce contexte, le conseil de la métropole s'est borné à maintenir le respect par les personnes morales du principe de compensation. Le règlement de 2021 qui, afin de répondre aux objectifs poursuivis par la municipalité, notamment de limiter la conversion excessive de logements en résidences touristiques secondaires, imposait aux sociétés de ce secteur le respect du mécanisme de compensation lors de la demande d'autorisation de changement d'usage, n'a pas fait obstacle au développement de celui-ci, alors même que les services municipaux n'en auraient pas assuré complètement le contrôle. De plus, l'extension du même mécanisme aux propriétaires de résidences secondaires, personnes physiques, dès le premier bien mis en location et quelle que soit la durée de location, déplorée par le syndicat requérant, vise à améliorer le contrôle sur ce secteur pour assurer l'équilibre locatif à l'échelle du territoire. Ensuite, les attestations de représentants ou comptables des sociétés Hosting Dvpt, Croceo, Eden, Apart, Smily et Swikly, produites aux débats par le requérant, se bornent à présenter des estimations chiffrées, notamment de la baisse de chiffres d'affaires attendus, de licenciements qui seraient à venir ainsi que de la perte de clients, de manière très générale et non circonstanciée, et ne sont ainsi pas de nature à justifier du préjudice grave et immédiat allégué aux intérêts défendus par le syndicat requérant. Par ailleurs, les modalités autorisées désormais diversifiées pour satisfaire à l'obligation de compensation critiquée, soit la mise sur le marché locatif privé d'un logement de compensation situé sur une partie du territoire communal couvrant un même groupe d'arrondissements, voire sur l'ensemble de la commune pour un logement de compensation social, soit l'option d'achats de « droits de commercialité » ne sont pas de nature à faire regarder les restrictions posées par le règlement critiqué comme portant une atteinte grave et immédiate aux intérêts que le syndicat requérant a pour objet de défendre. Enfin, le règlement en cause n'a pas pour effet de remettre en cause la validité des autorisations de changement d'usage délivrées tant aux particuliers qu'aux sociétés du secteur de la location meublée touristique pour une durée de quatre ans.

7. D'autre part, à supposer même qu'il serait porté une atteinte au droit de l'Union européenne, particulièrement à la directive « Services », cette seule atteinte ne saurait suffire, dans les circonstances de l'espèce, à regarder comme satisfaite la condition d'urgence exigée par l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

8. Il résulte de ce qui précède que les conclusions de la requête du syndicat des professionnels de la location meublée Marseille Provence doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

9. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle aux conclusions du syndicat des professionnels de la location meublée Marseille Provence dirigées contre la métropole d'Aix-Marseille Provence qui n'est pas, dans la présente instance de référé, la partie perdante. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du syndicat requérant, les sommes demandées en application desdites dispositions, par la métropole et la commune de Marseille.

ORDONNE :

Article 1^{er} : La requête du syndicat des professionnels de la location meublée Marseille Provence est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de commune de Marseille présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions de la métropole Aix-Marseille Provence présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée au syndicat des professionnels de la location meublée Marseille Provence, à la métropole Aix-Marseille Provence et à la commune de Marseille.

Fait à Marseille, le 2 juin 2025.

La juge des référés,

M. Lopa Dufrénot

La République mande et ordonne au préfet des Bouches-du-Rhône 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 la greffière en chef,

La greffière.