

AUTORISATIONS D'URBANISME

CHANGEMENT DE DESTINATION

103 Un raisonnement en deux temps

Solution. – La nécessité d'un permis de construire ou d'une déclaration de travaux est déterminée au regard de la nouvelle nomenclature des destinations de constructions, elle ne saurait être décidée par le plan local d'urbanisme (PLU).

Il y a lieu de se référer aux nouvelles destinations et sous-destinations de constructions pour la délivrance des autorisations d'urbanisme, y compris lorsque le PLU, antérieur au 1^{er} janvier 2016, comporte des règles applicables au regard de l'ancienne nomenclature.

Impact. – Si le contrôle du respect des dispositions du PLU s'exerce notamment par le biais du contrôle préalable des changements de destination, ce n'est pourtant pas au regard de la même nomenclature qu'il convient d'y procéder dans les PLU « non alurisés ». Bien que peu intuitive pour les porteurs de projet et les services instructeurs qui sont contraints à une petite gymnastique intellectuelle pour apprécier tour à tour la destination des constructions dans deux champs successifs, la solution du Conseil d'État n'est pas surprenante et assure un champ d'application uniforme des autorisations d'urbanisme sur le territoire national.

CE, 7 juill. 2022, n° 454789, Ville de Paris : Lebon T. ; JCP A 2022, act. 488, L. Erstein

NOTE : Le Conseil d'État tranche, dans cette décision, un débat juridique au long cours tel qu'il anime parfois une poignée de spécialistes, malgré son incidence importante sur l'ensemble du territoire au regard des projets immobiliers sur existants portés par des professionnels ou des particuliers.

Il s'agit d'ailleurs d'un domaine déjà particulièrement complexe au regard de l'indépendance des législations qui conduit à ce que la « destination » d'un local puisse avoir un sens différent en droit de l'urbanisme du sens qui peut lui être donné dans le cadre d'une autre législation, droit de la copropriété ou droit de construction et de l'habitation par exemple. Au sein même du droit de l'urbanisme, le Conseil d'État indique donc que la « destination » peut être qualifiée différemment selon que l'on s'interroge sur le point de savoir si le changement de destination est ou non soumis à autorisation, ou sur les règles du PLU applicables au projet.

La controverse ouverte depuis le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre I^{er} du Code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme résidait dans ses conditions d'entrée en vigueur.

Ce décret a, entre autres, réformé les règles relatives aux destinations d'un immeuble dans ses deux dimensions : d'une part, s'agissant du régime des autorisations d'urbanisme applicables en cas de changement de destination et, d'autre part, s'agissant des constructions que le PLU peut interdire ou soumettre à conditions, en considération de leur destination.

Sur ce second volet, le décret du 28 décembre 2015 a modifié la nomenclature des destinations de constructions. L'ancien article R. 123-9 du Code de l'urbanisme identifiait 9 destinations de constructions pour lesquelles les PLU pouvaient fixer des règles différentes (habitation, hébergement hôtelier, bureaux, commerce, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière, entrepôt, constructions et installations nécessaires aux services publics et d'intérêt collectif). Ces 9 destinations étaient souvent

décriées comme n'offrant pas suffisamment de souplesse aux auteurs des PLU pour réglementer finement l'occupation des sols sur leur territoire, au regard des enjeux toujours plus nombreux dont les PLU sont investis, alors que cette liste était limitative (CE, 30 déc. 2014, n° 360850, *Sté groupe Patrice Pichet c/ Cne Biarritz* : *JurisData* n° 2014-032952 ; JCP A 2015, act. 73, O. Bonneau ; *Constr.-Urb.* 2015, comm. 19, note P. Cornille ; BJDU 2/2015, p. 83, concl. F. Aladjidi, obs. M. Vialettes). En outre, les auteurs des PLU définissaient dans les lexiques ces différentes destinations, ce qui conduisait à une grande hétérogénéité de leur contenu selon les territoires. Le décret a ramené à 5 le nombre de destinations, mais les a déclinées en 21 sous-destinations (C. urb., art. R. 151-27 et R. 151-28) : 1° exploitation agricole et forestière : exploitation agricole, exploitation forestière ; 2° habitation : logement, hébergement ; 3° commerce et activités de service : artisanat et commerce de détail, restauration, commerce de gros, activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, cinéma, hôtels, autres hébergements touristiques ; 4° équipements d'intérêt collectif et services publics : locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés, locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés, établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale, salles d'art et de spectacles, équipements sportifs, autres équipements recevant du public ; 5° autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire : industrie, entrepôt, bureau, centre de congrès et d'exposition. Outre les articles R. 151-27 relatif aux destinations et R. 151-28 relatif aux sous-destinations, un arrêté du 10 novembre 2016, modifié en 2020, précise ce que recouvrent les 21 sous-destinations de construction fixées et pouvant être réglementées par les PLU et le RNU (A. n° LHAL1622621A, 10 nov. 2016 : JO 25 nov. 2016, texte n° 51).

Sur le premier volet, le décret du 28 décembre 2015 a modifié le champ d'application des autorisations d'urbanisme, pour prendre en compte cette nouvelle nomenclature et envisager le changement de destination des constructions, avec ou sans travaux, et le changement de sous-destination. Le changement de la destination ou de la sous-destination des constructions est soumis à autorisation selon les règles suivantes :

- le changement de destination s'apprécie uniquement sur le local principal : les locaux accessoires d'un bâtiment sont réputés avoir la même destination que le local principal. Le local accessoire fait soit partie intégrante d'une construction principale, soit il en constitue une annexe, soit une extension. Il est indissociable du fonctionnement de la construction principale ;

- les changements de destinations et de sous-destinations sont soumis à permis de construire lorsqu'ils sont réalisés avec travaux modifiant les structures porteuses de la construction ou la façade (C. urb., art. R. 421-14) ;

- les changements de destination sont soumis à déclaration préalable ;

- les changements de sous-destinations au sein d'une même destination, sans travaux modifiant les structures porteuses de la construction ou la façade, ne sont pas soumis à contrôle (C. urb., art. R. 421-17, b).

Bien entendu, dans l'hypothèse où le changement de sous-destination n'est soumis à aucun contrôle, la dispense d'autorisation à ce titre ne dispense pas du respect des règles de fond. Le PLU doit être respecté, et les contrevenants s'exposent à des sanctions pénales.

Les PLU existants alors étaient rédigés en considération des « anciennes » destinations des constructions. L'article 12 du décret prévoyait donc classiquement des modalités différées d'entrée en vigueur : les dispositions des anciens articles R. 123-1 à R. 123-14 du Code de l'urbanisme (ce qui inclut l'ancien article R. 123-9) demeuraient applicables aux PLU existants au 1^{er} janvier 2016, ainsi qu'à ceux dont la procédure de modification, de mise en

compatibilité ou de révision avait été décidée avant le 1^{er} janvier 2016, sous réserve d'une décision contraire du conseil communal ou du conseil municipal (*D. n° 2015-1783, 28 déc. 2015, art. 12, VI : JO 29 déc. 2015, texte n° 78*).

Depuis, on trouve donc des PLU « alurisés », et des PLU « non alurisés », selon qu'ils ont été rédigés en fonction des anciennes catégories de destinations des constructions de l'article R. 123-9 ancien, ou selon les nouvelles catégories de destinations ou de sous-destinations des articles R. 151-27 et R. 151-28 du Code de l'urbanisme.

Mais *quid* des destinations à prendre en compte pour effectuer le contrôle du changement de destination ou de sous-destination ?

C'est ici que le bât blesse. Sauf pour celles de ses dispositions qui faisaient l'objet de dispositions spécifiques pour en différer l'application, la réforme opérée à l'occasion de la recodification du livre I^{er} du Code de l'urbanisme ayant modifié le régime des destinations de bâtiments est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016 (*D. n° 2015-1783, 28 déc. 2015, art. 11*). L'entrée en vigueur des articles R. 421-14 et R. 421-17 n'était donc pas différée.

De cet oubli est né le débat tranché par le Conseil d'État dans la décision commentée.

L'Administration considérait que le régime du contrôle des autorisations suivait le contenu du PLU et avait d'ailleurs rédigé les formulaires de demande d'autorisation d'urbanisme en conséquence, en distinguant les PLU « alurisés » des PLU « non alurisés ».

Certains auteurs relevaient cependant que : « *Contrairement à une interprétation très hasardeuse de l'article 12 du décret de 2015 par l'administration, reprise dans les formulaires de demande de permis de construire [...] Le nouveau système est d'application immédiate dans toutes les communes, puisque les articles réglementaires définissant le champ d'application des autorisations d'urbanisme ne font référence qu'aux articles R. 151-27 et R. 151-28 et non à l'ex-article R. 123-9* » (*Pr E. Carpentier dans Droit et ville 2019/2, n° 88, p. 137 à 155. – V. également dans le même sens : J.-P. Meng : Defrénois 15 juin 2016, n° 123r3, p. 616. – G. Daudré et F. Polizzi : Defrénois 7 sept. 2017, n° 127v5, p. 31*).

Au cas d'espèce, une société avait déposé le 4 juillet 2017 auprès des services de la mairie de Paris un dossier de déclaration préalable en vue de transformer un commerce de boucherie en supérette et d'opérer une modification des façades sur des locaux situés à Paris, 6^e arrondissement. Le 13 juillet 2017, la maire de Paris a pris un arrêté d'opposition à l'exécution de ces travaux. Le recours gracieux introduit le 29 août 2017 par la société pétitionnaire a fait l'objet d'une décision implicite de rejet.

Le tribunal administratif de Paris (*TA Paris, 7 févr. 2019, n° 1719507 : JurisData n° 2019-011323*) s'était appuyé sur le PLU de Paris et la définition des destinations des constructions établie conformément aux 9 destinations de l'article R. 123-9 ancien du Code de l'urbanisme, pour considérer qu'il fallait apprécier le changement de destination, pour déterminer l'autorisation à solliciter, au regard de ces anciennes destinations. Passant de l'artisanat au commerce, un permis de construire était nécessaire.

La cour administrative d'appel (*CAA Paris, 1^{re} ch., 20 mai 2021, n° 19PA00986 : JurisData n° 2021-007349 ; Constr.-Urb. 2021, comm. 93, note L. Santoni*) avait en revanche considéré que le PLU adopté en juillet 2016 ne pouvait se fonder sur les dispositions de l'article R. 421-14 dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015, lesquelles renvoyaient à l'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme qui distinguait, parmi les destinations les activités de commerce de celles d'artisanat. En conséquence, alors que la modification projetée d'une boucherie en commerce ne relevait plus, contrairement à ce qu'il en était dans l'état du droit antérieur au 1^{er} janvier 2016, d'un changement de destination, les articles R. 151-27 et R. 151-28 regroupant désormais au sein d'une même destination le commerce et l'artisanat, le maire de Paris ne pouvait légalement s'opposer à la déclaration préalable au motif que les travaux projetés nécessitaient un permis de construire.

Le conseil d'État met fin à la discussion dans une décision très argumentée et pédagogique :

3. En premier lieu, d'une part, l'article R. 421-14 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue du décret du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre I^{er} du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme, dispose que : « Sont soumis à permis de construire les travaux suivants, exécutés sur des constructions existantes, à l'exception des travaux d'entretien ou de réparations ordinaires : [...] c) Les travaux ayant pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment, lorsque ces travaux s'accompagnent d'un changement de destination entre les différentes destinations et sous-destinations définies aux articles R. 151-27 et R. 151-28 », alors que, dans la rédaction antérieure, de tels travaux étaient soumis à permis de construire lorsqu'ils s'accompagnaient « d'un changement de destination entre les différentes destinations définies à l'article R. 123-9 » et que parmi les neuf destinations définies alors par l'article R. 123-9, le commerce et l'artisanat constituaient des destinations distinctes. Ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016, conformément à l'article 11 de ce décret. L'article R. 151-27 du code de l'urbanisme, créé par le même décret du 28 décembre 2015 et également entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, dresse désormais une liste limitée à cinq destinations, parmi lesquelles celle de « Commerce et activités de service », et l'article R. 151-28, dans sa rédaction également issue du même décret et entrée en vigueur à la même date, prévoit que les destinations prévues à l'article R. 151-27 comprennent les vingt sous-destinations qu'il fixe, dont « 3° Pour la destination » commerce et activités de service « : artisanat et commerce de détail, restauration, commerce de gros, activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, hébergement hôtelier et touristique, cinéma ». L'annexe au décret du 2 avril 1998 relatif à la qualification artisanale et au répertoire des métiers classe, quant à lui, dans la liste des activités relevant de l'artisanat, la transformation et conservation de la viande et préparation de produits à base de viande et le commerce de détail de viandes et de produits à base de viande en magasin spécialisé.

4. D'autre part, l'article R. 421-17, dans sa rédaction issue du décret du 28 décembre 2015, dispose que : « Doivent être précédés d'une déclaration préalable lorsqu'ils ne sont pas soumis à permis de construire en application des articles R. 421-14 à R. 421-16 les travaux exécutés sur des constructions existantes, à l'exception des travaux d'entretien ou de réparations ordinaires, et les changements de destination des constructions existantes suivants : a) Les travaux ayant pour effet de modifier l'aspect extérieur d'un bâtiment existant, à l'exception des travaux de ravalement ; b) Les changements de destination d'un bâtiment existant entre les différentes destinations définies à l'article R. 151-27 ; pour l'application du présent alinéa, les locaux accessoires d'un bâtiment sont réputés avoir la même destination que le local principal et le contrôle des changements de destination ne porte pas sur les changements entre sous-destinations d'une même destination prévues à l'article R. 151-28 [...] ». Jusqu'alors, le b) de cet article mentionnait : « b) Les changements de destination d'un bâtiment existant entre les différentes destinations définies à l'article R. 123-9 ; pour l'application du présent alinéa, les locaux accessoires d'un bâtiment sont réputés avoir la même destination que le local principal ».

5. En second lieu, l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, dont les dispositions ont été sur ce point reprises à compter du 1^{er} janvier 2016 à l'article L. 151-9, dispose que le règlement du plan local d'urbanisme « peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions » autorisées. Aux termes de l'antépénultième alinéa de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme, relatif aux règles que peut comprendre le règlement des plans locaux d'urbanisme, dans sa redac-

tion applicable jusqu'à son abrogation le 1^{er} janvier 2016, à laquelle renvoyait le c) de l'article R. 421-14 du code de l'urbanisme et le b) de l'article R. 421-17 de ce code dans leur rédaction antérieure au décret du 28 décembre 2015 : « Les règles édictées dans le présent article peuvent être différentes, dans une même zone, selon que les constructions sont destinées à l'habitation, à l'hébergement hôtelier, aux bureaux, au commerce, à l'artisanat, à l'industrie, à l'exploitation agricole ou forestière ou à la fonction d'entrepôt [...] ». Désormais, l'article R. 151-33 du même code, issu du décret du 28 décembre 2015, dispose que « Le règlement peut, en fonction des situations locales, soumettre à conditions particulières : [...] 2° les constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations ». Si, comme il a été dit, le décret du 28 décembre 2015 est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016 en vertu de son article 11, le VI de l'article 12 de ce décret prévoit que : « Les dispositions des articles R. 123-1 à R. 123-14 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015 restent applicables aux plans locaux d'urbanisme dont l'élaboration, la révision, la modification ou la mise en compatibilité a été engagée avant le 1^{er} janvier 2016. Toutefois, dans les cas d'une élaboration ou d'une révision prescrite sur le fondement du I de l'article L. 123-13 en vigueur avant le 31 décembre 2015, le conseil communautaire ou le conseil municipal peut décider que sera applicable au document l'ensemble des articles R. 151-1 à R. 151-55 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016, par une délibération expresse qui intervient au plus tard lorsque le projet est arrêté [...] ».

6. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que les règles issues du décret du 28 décembre 2015 définissant les projets soumis à autorisation d'urbanisme, selon notamment qu'ils comportent ou non un changement de destination d'une construction existante, sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016, sans qu'ait d'incidence à cet égard le maintien en vigueur, sauf décision contraire du conseil municipal ou communautaire, de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure au 1^{er} janvier 2016, dans les hypothèses prévues au VI de l'article 12 du décret du 28 décembre 2015, lequel ne se rapporte qu'aux règles de fond qui peuvent, dans ces hypothèses particulières, continuer à figurer dans les plans locaux d'urbanisme et ainsi à s'appliquer aux constructions qui sont situées dans leur périmètre. Les règles soumettant les constructions à permis de construire ou déclaration de travaux, dont un plan local d'urbanisme ne saurait décider et qui relèvent d'ailleurs d'un autre livre du code de l'urbanisme, sont définies, pour l'ensemble du territoire national, par les articles R. 421-14 et R. 421-17 du code de l'urbanisme, qui renvoient, depuis le 1^{er} janvier 2016, pour déterminer les cas de changement de destination soumis à autorisation, aux destinations et sous-destinations identifiées aux articles R. 151-27 et R. 151-28 de ce code.

Ainsi que le rappelle le Rapporteur public Arnaud Skrzyrbak (conclusions disponibles sur Arianeweb) : « *la destination des constructions a été introduite dans le droit de l'urbanisme pour réglementer les possibilités d'occupation du sol, c'est-à-dire pour déterminer des règles de fond et non des règles de procédure.* » Le changement de destination n'était à l'origine pas soumis à autorisation, et force est de constater que le champ

d'application du contrôle préalable des changements de destination accompagné ou non de travaux a d'ailleurs été plutôt fluctuant.

Balayant les arguments opposés par la ville de Paris mais aussi du ministère, venu en renfort, il souligne d'ailleurs que la réforme des destinations impliquera en tout état de cause une dose de complexité tenant à des changements de destination « subis » du fait des nouvelles définitions (*sur ce sujet, V. not. X. de Lesquen et V. Guinot, Le changement de destination sans travaux : l'exemple des bureaux des administrations : Revue urbanisme et aménagement n° 52, juill. 2022*) qui conduiront à des requalifications.

En outre, il rappelle que la jurisprudence est constante s'agissant du fait que « *les communes ont la maîtrise des règles de fond mais pas celle des règles de procédure* » (CE, sect., 21 mars 1986, n° 61817, A, Synd. des copropriétaires de l'immeuble « Les Périades » : *JurisData n° 1986-601036*. – CE, sect., 3 déc. 1993, n° 146710, ville de Paris c/ P... : *JurisData n° 1993-048358* ; Lebon. – CE, 4 févr. 1994, n° 104051, B, Cne Léognan), ce qui conduit le Conseil d'État à réaffirmer le principe selon lequel les règles soumettant les constructions à permis de construire ou déclaration de travaux, « *qui relèvent d'ailleurs d'un autre livre du code de l'urbanisme* », ne sauraient être décidées par un PLU.

Ainsi, dans le cadre d'un PLU « non alurisé », il conviendra de procéder en deux temps face à un changement de destination. Il faut dans un premier temps identifier si le changement de destination du local est soumis à une autorisation ou non : pour cela, il faut identifier la destination et la sous-destination de départ et celles d'arrivée en considération de la nouvelle nomenclature des destinations et sous-destinations. Au regard de la modification constatée et de la nature des travaux, il convient d'appliquer les articles R. 421-14 et R. 421-17 et d'identifier l'autorisation nécessaire.

Ensuite, il faut effacer le tableau, et reconsidérer la destination d'origine et celle d'arrivée en application cette fois des anciennes destinations des constructions de l'article R. 123-9 et des éventuelles définitions données par le PLU, pour identifier celles des dispositions du PLU qui s'appliquent au projet.

Certes, l'exercice est peu intuitif, d'autant plus lorsque le porteur de projet est amené par ailleurs à nouveau examiner l'utilisation de son local au regard de la réglementation du changement d'usage, ou encore, à examiner si un éventuel règlement de copropriété, à la rédaction parfois bien désuète, autorise ou s'oppose à son projet, chaque réglementation utilisant des critères et des qualités différentes pour fonder son analyse.

L'exercice n'est cependant pas insurmontable et la volonté d'assurer une certaine homogénéité du champ d'application des autorisations d'urbanisme à l'échelle du territoire national semble un objectif estimable.

Pour conclure, il faut cependant relever que le ministère de la Cohésion des territoires reste persistant dans son analyse puisque l'actualisation récente des formulaires Cerfa relatifs aux autorisations d'urbanisme continue de distinguer dans les cadres 5.5 et 5.6 les PLU « non alurisés » et les PLU « alurisés ». Par ailleurs, de nouveaux projets de décret et d'arrêté sont en préparation, et il semble faire partie des ambitions du Gouvernement de trouver le moyen de revenir sur l'analyse du Conseil d'État par la voie réglementaire.

Laetitia SANTONI

Mots-Clés : Urbanisme - Autorisations d'urbanisme - Changement de destination

Textes : C. urb., art. R. 123-9, R. 421-14, R. 151-27 et R. 151-28. – D. n° 2015-1783, 28 déc. 2015

JurisClasseur : Construction – Urbanisme, fasc. 30