

→ ACTUALITÉS

→ Aperçu rapide 1157 → Libres propos 1158-1159 → Textes 1160-1166 → Jurisprudence 1167-1169 → Doctrine administrative 1170
 → Projets, propositions, rapports 1171 → Échos et opinions 1172-1177 → Chiffres et statistiques 1178-1179 → Agenda → À lire
 → Au journal officiel

Aperçu rapide

CHANGEMENT D'USAGE

1157

De nouveaux obstacles à la transformation des logements et des commerces à Paris

POINTS CLÉS → Deux délibérations adoptées par le Conseil de Paris en décembre 2021 poursuivent un même objectif : endiguer le développement de la location meublée touristique → La première impose un nouveau durcissement du contrôle de l'usage d'habitation, tandis que la deuxième soumet à autorisation la transformation des locaux commerciaux en meublés de tourisme



Guillaume Daudré,
notaire à Paris

La Ville de Paris affûte ses armes contre les locations meublées de courtes durées en vue d'une prochaine reprise du tourisme international, une fois passée la crise sanitaire. Les confinements et les restrictions de déplacements qui l'ont accompagnée ont certes réduit l'activité des plateformes de locations ; toutefois, selon une étude récente de l'Atelier parisien d'urbanisme (Apur)¹, cette chute momen-

tanée n'a pas suscité un retour massif vers les baux de longue durée.

Pour que l'après-crise n'opère pas un retour pur et simple au «monde d'avant», le Conseil de Paris, dans sa séance des 14, 15, 16 et 17 décembre 2021, a décidé de renforcer son arsenal juridique. La délibération 2021 DLH 459 modifie, pour la huitième fois, le règlement fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage ; les locations meublées ne sont cependant pas les seules concernées par les nouvelles règles. Plus novatrice, la délibération 2021 DLH DU DAE 460 cible uniquement les locaux à usage commercial que les loueurs souhaiteraient transformer en meublés touristiques.

Les deux délibérations entrent en vigueur dès leur publication au Bulletin municipal officiel et leur transmission au contrôle de légalité (CGCT, art. L. 2131-1).

L'aperçu qui suit présente succinctement certaines de leurs dispositions.

1. Nouvelles règles de compensation encadrant le changement d'usage des logements

Les modifications du règlement parisien impactent, à des degrés divers, tous les types de changement d'usage (réel, personnel et mixte). Les plus importantes, et les seules ici examinées, concernent le système de compensation par lequel les autorisations de changement d'usage acquièrent un caractère réel.

Règle du 3 pour 1. - Un nouveau périmètre encadrant plus sévèrement les changements d'usage des logements en meublés de tourisme est créé. Il comprend les arrondissements 1 à 11 et le 18^e où il sera exigé une compensation d'une surface de 3 m² pour 1 m² d'habitation transformé, y compris lorsque la compensation est apportée par un bailleur social (communément appelée «compensation sociale»).

L'exposé des motifs de la délibération s'appuie notamment sur l'étude précitée de l'Apur pour justifier le renforcement de l'obligation de compensation dans ces arrondissements. En effet, l'instauration d'une règle de triple compensation - qui ne souffre aucune exception - n'est pas sans soulever, une nouvelle fois, la question de la proportionnalité au regard de l'article 10 de la directive Services, et l'on sait que la réponse du juge français dépend, en partie, de l'examen des études que peuvent produire les collectivités².

2 : I. Penchinat, *La consécration des réglementations française et parisienne de régulation des locations meublées touristiques* : Actes prat. ing. immobilière 2021, n° 3, étude 20, spéc. n° 38 ; Pour une présen-

1 : Apur, *Quel impact de la crise de la covid-19 sur les locations meublées touristiques à Paris ?*, note n° 205, oct. 2021.

Toute offre de compensation, sociale ou privée, en secteur de compensation renforcée devra donc proposer autant, sinon davantage, de logements créés que de logements transformés

En dehors du périmètre de la règle du 3 pour 1, les coefficients de compensation des meublés de tourisme restent identiques à ceux applicables aux autres changements d'usage (en bureau, commerce...).

– 1 m² de compensation pour 1 m² d'habitation transformé, ou 2 m² de compensation si le logement transformé est situé dans le secteur de compensation renforcée ;

– et 1 m² pour les compensations sociales, que le logement soit situé ou non dans le secteur de compensation renforcée.

Mais quel que soit l'arrondissement, la compensation doit toujours être réalisée, en totalité, dans le même quartier administratif que celui du local transformé en meublé de tourisme.

Extension de la règle des 50 %. - S'agissant des changements d'usage autres qu'en meublés de tourisme, les locaux de compensation doivent être situés dans le même arrondissement que les locaux d'habitation transformés, à l'exception des compensations sociales qui peuvent être réalisées sur l'ensemble des arrondissements ou parties d'arrondissement du secteur de compensation renforcée. Depuis 2015 cependant, et spécialement dans les arrondissements 1 à 9 à l'exception du 3^e, au moins 50 % de la surface d'habitation transformée doit être impérativement compensée dans l'arrondissement de transformation du logement.

Cette dernière règle, dite des 50 %, est aujourd'hui élargie aux 3^e, 16^e et 17^e arrondissements.

Le secteur de compensation renforcée demeure quant à lui inchangé.

EXEMPLE

→ En cas de changement d'usage en bureau d'un logement de 100 m² situé dans le 16^e arrondissement, au moins 50 m² (la moitié de la surface d'habitation transformée) devront être compensés dans cet arrondissement, soit une compensation de 50 m² s'il s'agit d'un logement social (règle du 1 pour 1) ou de 100 m² s'il s'agit d'un logement privé (règle

du 2 pour 1). Les 50 m² restant (l'autre moitié de la surface d'habitation transformée) pourront être compensés dans le 16^e arrondissement (50 m² en compensation sociale ou 100 m² en compensation privée suivant les mêmes règles) ou en dehors du 16^e arrondissement mais, dans ce dernier cas, uniquement sous forme de compensation sociale sur l'ensemble du secteur de compensation renforcée.

Nombre de logement à créer. - Le nouveau modificatif étend à l'ensemble du secteur de compensation renforcée l'obligation de proposer un nombre de logements créés au moins équivalent au nombre de logements transformés.

Cette obligation ne concernait jusqu'à présent que les arrondissements ou parties d'arrondissements des 3^e, 10^e, 14^e, 15^e, 16^e, 17^e et 18^e du secteur de compensation renforcée.

Toute offre de compensation, sociale ou privée, en secteur de compensation renforcée devra donc proposer autant, sinon davantage, de logements créés que de logements transformés. Il s'agit d'empêcher que la création d'un grand logement ne permette de transformer plusieurs logements plus petits.

Compensations sociales. - Plusieurs dispositions dérogatoires du règlement favorisent déjà les compensations réalisées sous la forme de logements locatifs sociaux faisant l'objet d'une convention conclue en application de l'article L. 831-1 (ancien art. L. 351-2) du Code de la construction et de l'habitation d'une durée minimale de 20 ans.

Désormais, ces mêmes dispositions encourageront aussi l'apport en compensation de logements faisant l'objet de baux réels solidaires, définis à l'article L. 255-1 dudit code. Cette modification bénéficiera aux organismes de foncier solidaire, au premier rang desquels la Foncière de la Ville de Paris.

2. Nouvelle autorisation encadrant la transformation des commerces en meublés de tourisme

La Ville de Paris, usant de la possibilité accordée par l'article L. 324-1-1, IV bis du Code du tourisme, est, à notre connaissance, la première à soumettre à autorisation la location ou, plus exactement, la transformation des locaux commerciaux en meublés de tourisme. Il est vrai que cette faculté n'est ouverte que depuis le 1^{er} juillet 2021, et qu'elle demeure réservée aux seules communes soumises - de plein droit ou volontairement - à la réglementation du changement d'usage et ayant mis en place l'obligation d'enregistrement des meublés de tourisme.

Les modalités d'application du régime d'autorisation ont été précisées par le décret n° 2021-757 du 11 juin 2021 (JO 13 juin 2021 ; JCP N 2021, n° 24, act. 614) ; néanmoins il incombe au conseil municipal d'identifier les périmètres concernés et de définir les critères retenus pour la délivrer ou la refuser. Ces critères « peuvent être mis en œuvre de manière différenciée sur le territoire de la commune, en fonction de la situation particulière de certains quartiers ou zones » (C. tourisme, art. R. 324-1-5, 2^o)³.

Les conditions de délivrance de ces autorisations sont fixées dans un règlement, distinct de celui consacré aux autorisations de changements d'usage des locaux d'habitation.

Locaux à usage commercial. - Le règlement indique qu'il s'agit :

– jusqu'à l'approbation de la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Paris prescrite par délibération 2020 DU 104 des 15, 16 et 17 décembre 2020, des locaux inclus dans des constructions dont la destination est le commerce, l'hébergement hôtelier et ou l'artisanat au sens de l'ancien article R. 123-9 du Code de l'urbanisme ;

– à compter de cette approbation, des locaux inclus dans des constructions dont la destination est le commerce et les activités de service au sens du 3^o de l'article R. 151-27 du même code.

Ce n'est là que l'application des dispositions de l'article R. 324-1-4 du Code du tourisme, qui distinguent entre les PLU mis en conformité avec la loi ALUR du 24 mars 2014 et ceux qui ne le sont pas encore comme celui de Paris.

³ : V., sur ce nouveau régime d'autorisation, M. Rautet, Réglementer l'hébergement touristique de courte durée : AJDA 2021, p. 1401.

tation générale, voir : Actes prat. ing. immobilière 2021, n° 3, étude 17.

Critère géographique. - L'ensemble du territoire parisien est couvert par le nouveau régime d'autorisation.

Aucune autorisation ne sera toutefois accordée aux locaux à usage commercial situés dans une emprise foncière comportant un linéaire de protection commercial et artisanal au PLU (protection simple, protection renforcée, protection particulière de l'artisanat).

Critères négatifs. - Le règlement n'a retenu que des critères qui excluent la délivrance de l'autorisation. Ainsi, la transformation du local ne doit ni contribuer à rompre l'équilibre entre emploi, habitat, commerces et services, ni entraîner de nuisances pour l'environnement urbain.

Le respect de l'objectif de maintien de l'équilibre s'apprécie en fonction :

- de la densité de meublés de tourisme, au vu notamment du nombre de numéros d'enregistrement par rapport au nombre de résidences principales, et du nombre d'autorisations d'urbanisme changeant la destination de commerce en hébergement hôtelier sur une période récente⁴ ;

- de la densité et de la diversité de l'offre commerciale du secteur, au vu notamment de la présence d'une zone de redynamisation commerciale et de la densité commerciale par types de commerce ;

- de la densité de l'offre hôtelière existante. La protection de l'environnement urbain est appréciée notamment au vu :

- des caractéristiques du meublé de tourisme (surface, nombre de pièces, nombre maximum de personnes accueillies, moyens d'accès) et, si le local fait partie d'un immeuble comportant plusieurs locaux, l'absence de nuisance sera appréciée selon la consistance de l'immeuble et la localisation du meublé au sein de celui-ci ;

- de la bonne insertion dans le tissu urbain, en considérant les caractéristiques du quartier.

Ces critères s'appuient sur plusieurs études de l'Apur cités dans l'exposé des motifs de la délibération, qui peuvent témoigner d'une analyse particulière de la situation de la commune.

Demande d'autorisation. - Elle est déposée sous format numérique ou papier auprès de la Direction de l'urbanisme.

Le contenu de la demande et la procédure d'instruction varient selon que la transformation du local commercial en meublé de tourisme est par ailleurs soumise, ou non, à une autorisation d'urbanisme au titre d'un changement de destination ou de sous-destination. Si tel est le cas, l'autorisation délivrée tiendra lieu de permis de construire ou de décision de non-opposition à déclaration préalable, elle est donc

demandée, instruite, délivrée et exécutée dans les conditions prévues par le Code de l'urbanisme.

Sur ce point, le règlement ne fait que reprendre les dispositions réglementaires du Code du tourisme (C. tourisme, art. R. 324-1-6 et R. 324-1-7).

Dans sa version actuelle, le PLU de Paris classe les meublés touristiques dans la destination d'hébergement hôtelier ; sauf si le local relevait déjà de cette destination, sa transformation en meublé de tourisme constitue un changement de destination⁵ et nécessite le dépôt d'une demande d'autorisation d'urbanisme. Cette demande devra désormais préciser qu'elle est également déposée au titre du Code du tourisme et comporter des éléments d'informations complémentaires sur le local.

Cette instruction commune est facilitée par le fait que la maire de Paris est compétente pour délivrer tant les autorisations de louer que les autorisations d'urbanisme.

Sanction. - Le règlement rappelle enfin que le défaut d'autorisation est sanctionné par une amende civile de 25 000 € prononcée par le président du tribunal judiciaire statuant selon la procédure accélérée au fond (C. tourisme, art. L. 324-1-1, V, *avant-dernier al.*).

Pour aller plus loin :

Changements d'usage des locaux d'habitation



Les réformes de l'article L. 631-7 du Code de la construction et de l'habitation
Par Guillaume Daudré et Patrick Wallut – LexisNexis, 3^e éd., coll. Droit & Professionnels, 2022

Dans un but protecteur du logement, l'article L. 631-7 du CCH soumet à une autorisation spécifique le changement d'usage des locaux d'habitation situés dans les communes de plus de 200 000 habitants et dans les départements de la petite couronne parisienne.

Née au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la police de l'usage des im-

meubles a été profondément réformée par l'ordonnance du 8 juin 2005 dans le sens d'une plus grande sécurité juridique. Avec la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, une nouvelle étape a été franchie en transférant la compétence de l'État aux maires des communes concernées ; depuis lors, de nombreuses communes, métropoles comme villes moyennes, ont usé de la faculté d'instaurer leur propre règlement d'application.

La loi ALUR du 24 mars 2014 s'est emparée du contrôle des locations meublées touristiques ; le développement exponentiel de ce phénomène a encore incité les communes à user de cette faculté, avec des solutions diverses et parfois originales.

Depuis 2005, les plus hautes juridictions nationales et européennes ont précisé avec pertinence et abondance les contours de la

loi, ainsi que les pouvoirs et limites des villes en cette matière.

La 3^e édition de cet ouvrage présente de manière exhaustive, à l'aide d'exemples illustrés et de conseils pratiques, l'évolution et le régime actuel de cette réglementation bien particulière, sans omettre ses liens avec le droit de l'urbanisme, le droit des baux, le statut de la copropriété et la fiscalité. Il comporte, en annexe, les circulaires administratives, les principaux règlements d'application et des modèles d'actes.

Par son ouverture à la pratique et ses nombreuses références, il constitue un guide juridique à la disposition de tous les acteurs de l'immobilier et de leurs conseils.

Date de sortie en librairie : à paraître 1^{er} trimestre 2022

4 : Cette période s'entend des cinq dernières années selon l'exposé des motifs de la délibération.

5 : Sous réserve cependant de l'issue du pourvoi (n° 454789) contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 20 mai 2021 (n° 19PA00986 : Constr.-Urb. 2021, comm. 93, obs. L. Santoni) jugeant que le champ d'application des autorisations d'urbanisme doit être déterminé au regard, non pas des destinations de l'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme utilisées par le PLU de Paris, mais des destinations et sous-destinations énumérées aux articles R. 151-27 et R. 151-28 dudit code.