

N° 366809

M. B...

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies

Séance du 21 janvier 2015

Lecture du 11 février 2015

CONCLUSIONS

Mme Suzanne von COESTER, rapporteur public

M. B... est propriétaire d'une résidence à proximité de laquelle a été édifiée une usine de mécanique industrielle, de fabrication de pièces mécaniques de précision.

Le propriétaire de l'usine, la société Aquitaine Service, a procédé à des travaux d'extension de l'usine, pour agrandir l'atelier et créer des bureaux et vestiaires ; il s'agit de l'extension du bâtiment, et non de la construction de bâtiments distincts. Or, il se trouve que l'emprise du projet d'extension s'étend pour partie sur la zone UB du plan local d'urbanisme, à vocation résidentielle.

Ces travaux avaient été autorisés par un permis de construire qui a été annulé au contentieux. Le maire de la commune a par suite délivré un nouveau permis, de régularisation des travaux entrepris, qui a également été annulé par le tribunal administratif de Pau, par un jugement du 1^{er} décembre 2011, à cause de l'empiètement du projet d'extension de l'usine sur la zone UB, dans laquelle les constructions à usage industriel sont interdites par l'article UB1 du règlement du plan local d'urbanisme.

Or, la cour a annulé ce jugement au motif que *« seule une partie d'un local de secrétariat se situe en zone UB du plan local d'urbanisme dans laquelle sont prosrites les constructions à usage industriel ; qu'ainsi ... la partie de l'extension du bâtiment d'activité se trouvant dans la zone UB et destinée à recevoir un secrétariat est conforme aux prescriptions de l'article UB du plan local d'urbanisme ; qu'à cet égard, la circonstance que la SA Aquitaine Service exercerait une activité industrielle est sans incidence sur la légalité du permis attaqué »*.

A vrai dire, ces motifs ne sont qu'un second temps du raisonnement tenu par la cour.

Le premier temps, qui l'a conduite à censurer le jugement du tribunal administratif, est conforme à votre jurisprudence constante, notamment issue de la décision de Section du 26 février 1988, *Mme S...*, n° 64507, au recueil : si un projet de construction faisant l'objet d'un permis se situe sur deux zones d'un plan local d'urbanisme - hypothèse qui peut notamment se présenter lorsque le découpage des zones ne suit pas le découpage parcellaire, ce que le président Vigouroux justifiait dans ses conclusions en énonçant que *« le parcellaire est la marque du passé alors que l'urbanisme se veut projet d'avenir »* -, ce sont les règles propres à sa zone d'implantation qui s'appliquent à chaque partie de la construction.

Une même construction pourra donc se voir appliquer des règles différentes d'une partie à l'autre du bâtiment. Vous appliquez ce principe, notamment, pour des règles de hauteur différentes (cf. 20 novembre 1970, *L... et G...*, n° 75680, aux tables ; voir pour d'autres règles 3 juin 1981, *Commissaire de la République du département du Var c/ Commune de Trans-en-Provence*, n° 71649, au recueil).

En l'espèce, il incombait donc à la cour de s'interroger, comme elle l'a fait, sur la conformité de la partie de la construction comprise dans la zone UB aux règles applicables dans cette zone et notamment à celle interdisant les constructions à usage industriel.

Le second temps du raisonnement de la cour nous semble en revanche plus contestable : pour examiner si la partie de la construction était ou non une construction à usage industriel, elle a relevé que cette partie du bâtiment était « *destinée à recevoir un secrétariat* ».

Il ne nous semble pas qu'elle ait erré en estimant pouvoir apprécier la destination de la construction par parties du bâtiment.

Mais son raisonnement nous semble entaché d'une erreur de droit, soulevée dans le pourvoi, qui tient à une confusion entre la destination d'un bâtiment et son affectation.

La notion de destination est bien connue en droit de l'urbanisme : l'article R.123-9 du code en énonce la liste (habitation, bureaux, commerce, industrie, artisanat, exploitation agricole notamment). Elle a une portée importante puisqu'elle permet, au sein d'une même zone, d'appliquer des règles différentes aux constructions selon leur destination. Vous savez aussi que le changement de destination d'un immeuble est strictement encadré par les dispositions de ce code.

La notion d'affectation correspond, pour un bâtiment, à l'usage qui en est fait. La police de l'affectation des constructions, à la différence de celle de la destination, relève du code de la construction et de l'habitation (article L. 631-7).

En urbanisme, c'est la destination de droit qui compte, et non l'affectation de fait de la construction (voyez 30 mars 1994, *M. I...* n°137881, aux tables, et plus récemment 9 décembre 2011, *R...*, n°335707 aux tables sur ce point, ou encore 12 mars 2012, *Commune de Ramatuelle*, n°336263).

Si le code de l'urbanisme connaît certes de « *l'affectation des sols ... selon la nature des activités qui peuvent y être exercées* » (article L.123-1-5 du code de l'urbanisme), cette référence à la nature des activités qui peuvent y être exercées renvoie implicitement mais nécessairement nous semble-t-il à la « destination » des constructions qui y sont édifiées. L'affectation des sols n'est donc pas l'affectation des bâtiments – ce qui n'est pas pour simplifier les choses.

La distinction entre destination et affectation n'est donc pas toujours facile à manier¹, et la référence commune à « l'usage » du bâtiment n'est pas pour la clarifier.

¹ Cf. Sylvain Pérignon, « Changement de destination et changement d'affectation », *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat* (DAUH), 2003, p. 33

Ainsi, en l'espèce, le PLU entretient une certaine confusion en interdisant à l'article UB1 les constructions « à usage » industriel. Ce sont en réalité bien les constructions « à destination » industrielle qui sont, à l'évidence, visées, dans ces dispositions du règlement du PLU - lequel de toute façon n'a pas à connaître de l'affectation des bâtiments.

La cour, dans son arrêt, relève que la partie du bâtiment implantée en zone UB est « destinée à recevoir un secrétariat ». Mais là encore, le terme est trompeur : plutôt que de destination, il faudrait parler d'affectation à un usage de secrétariat.

Différentes parties d'un même bâtiment peuvent être affectées à des usages différents, comme en l'espèce : l'usine comporte un atelier, des bureaux de secrétariats, des vestiaires.

Il existe certes des cas dans lesquelles différentes parties d'un même bâtiment ont des destinations différentes : c'est le cas des immeubles mixtes, comportant des locaux commerciaux en rez-de-chaussée, des bureaux et des appartements d'habitation en étage.

Mais il convient de distinguer l'hypothèse de locaux à destination différente au sein d'une même construction, divisibles entre eux, et celle de locaux d'affectation différente au sein d'une même construction, à destination unique.

En l'espèce, la cour n'a pas pris la peine de procéder à cette distinction. Elle a donc à notre avis commis une erreur de droit en s'intéressant à l'affectation des parties du bâtiment nouvellement créées, alors que ces parties ne sont qu'une extension de l'usine, elle-même sans conteste à destination industrielle. Le dossier de permis est d'ailleurs bien intitulé « extension d'un local industriel ».

Cette destination s'appliquant à l'ensemble de l'usine, y compris hors des locaux strictement affectés aux ateliers, l'erreur de droit nous semble clairement caractérisée.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt attaqué, au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Bordeaux et à ce que la commune et la société Aquitaine Service versent chacune la somme de 1500 euros à M. B... sur le fondement des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.