

CONCLUSIONS

Mme Anne ILJIC, rapporteure publique

La présente affaire a été portée devant votre formation de jugement pour trancher une question inédite relative à l'interprétation de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, qui définit le champ d'application du régime de changement d'usage des locaux d'habitation.

Créé en octobre 1945 pour faire face à la crise du logement qui sévissait dans l'immédiat après-guerre, ce régime a été largement réformé par une ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005, qui l'a limité aux communes de plus de 200 000 habitants et à celles de la petite couronne parisienne, et qui a entendu le simplifier. A cette occasion, a notamment été réglée la question de l'usage de référence des locaux les plus anciens, dont la détermination obligeait l'administration à se livrer à des recherches fastidieuses dans les fichiers de 1945 conçus pour la distribution des cartes de ravitaillement. A cette fin, il a été prévu qu'un local serait désormais réputé à usage d'habitation s'il était affecté à cet usage au 1^{er} janvier 1970, la preuve de cette affectation pouvant être apportée au moyen des informations fournies lors de la réforme des bases cadastrales, ou par tout autre moyen. Les locaux construits ou ayant fait l'objet de travaux ayant eu pour conséquence d'en changer la destination postérieurement à cette date devaient être réputés, pour leur part, avoir l'usage correspondant à l'autorisation de construire ou de réaliser de tels travaux.

Toute la question est de savoir si ces dispositions doivent être comprises comme instituant une présomption générale selon laquelle l'usage d'un local construit avant le 1^{er} janvier 1970 correspond à son affectation à cette date, comment le laissent penser nombre de commentaires administratifs ou de doctrine (voyez la circulaire UHC/DH2 n°2006-19 de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction du 22 mars 2006, point 1-1-3-1, qui indique « *Il n'y a donc plus lieu de rechercher l'usage, légal ou de fait, du bien avant le 1^{er} janvier 1970* » ; ou encore les articles de J.-Ph. Meng « *De quelques questions soulevées par le contrôle des changements de destination* », AJDA 2009 p. 86 et de P. Wallut « *De l'affectation à l'usage : la réforme attendue de l'article L. 631-7 du CCH* », La Semaine Juridique notariale et immobilière n°43, 28 octobre 2005, p. 1431), ou si cette présomption ne joue que pour les locaux qui étaient, dans les faits, affectés à cette date à un usage d'habitation.

Précisons que c'est bien de changement d'usage au sens de l'article L. 631-7 du CCH et non de changement de destination, au sens des articles L. 421-1 et R. 421-17 du code de l'urbanisme qu'il s'agit ici. Car si les deux notions entretiennent une certaine parenté, elles

poursuivent des finalités distinctes et emportent l'application de législations différentes, comme l'expliquait Gaëlle Dumortier dans ses conclusions sur votre décision *Ministre du logement c/ Mme A...* (Section, 30 décembre 2010, n° 308067, p. 533). La première fait référence à l'utilisation effective d'un local et poursuit l'objectif social de maintenir un parc suffisant de logements dans les zones de pénurie. Elle se matérialise par une autorisation de changement d'usage qui est attachée à la personne (Section, 25 juillet 2007, *Ministre du logement c/ B...*, n° 277960, p. 394, concl. Y. Struillou), à titre définitif (Section, 27 mai 1960, *Demoiselle Heitz*, n° 42927, p. 370 ; 11 février 1972, *Demoiselle C...*, n° 81042, T. p. 1147), et ne confère de droits réels que lorsqu'elle est assortie d'une compensation (voyez, sur l'ensemble de ces points, l'article L. 631-7-1 du CCH). La seconde fait référence à l'utilisation théorique de la construction - ce à quoi l'immeuble est destiné - et vise à éviter le contournement de certaines règles d'urbanisme, telles que les règles de densité et de stationnement. Elle se matérialise par la délivrance d'autorisations d'urbanisme qui ne sont pas accordées en considération de la personne, mais d'un projet (10 décembre 1965, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble Pharo-Pasteur*, n° 53773 et 60304, p. 684). Entre les deux, l'article L. 631-8 du CCH crée un pont, en prévoyant que lorsque le changement d'usage fait l'objet de travaux entrant dans le champ d'application du permis de construire, la demande de permis ou la déclaration préalable vaut demande de changement d'usage. Mais pour le reste, l'indépendance des législations joue dans toute sa force (voyez 31 mars 1995, *Commune de Méru*, n° 110325, T. p. 889 ; 5 avril 1996, *Caisse régionale de retraite des cadres par répartition*, n° 133813, p. 123). Votre jurisprudence relative à la régularisation des changements de destination intervenus sans les autorisations d'urbanisme requises ne nous paraît donc pas pertinente dans le cadre du présent litige, même si l'analogie pourrait paraître tentante (voyez notamment 9 juillet 1986, *Mme D...*, n° 51172, p. 201, concl. M. Fornacciari ; 27 juillet 2009, *SCI La Paix*, n° 305920, T. p. 990, concl. M. Guyomar ; 16 mars 2015, *M. et Mme E...*, n° 369553, p. 106, concl. R. Decout-Paolini).

Bien que l'objectif de simplification poursuivi par les auteurs de l'ordonnance de 2005 comme l'interprétation accommodante qui a été majoritairement faite de ces dispositions en doctrine ne soient pas sans susciter un certain trouble, la lettre de l'article L. 631-7 du CCH nous paraît claire en ce qu'elle limite la présomption d'usage correspondant à l'affectation au 1^{er} janvier 1970 aux seuls locaux d'habitation. Et compte tenu de sa finalité, d'ailleurs rappelée dans l'intitulé du titre dans lequel il s'insère (Titre III « *Dispositions tendant à maintenir ou augmenter le nombre de logements* »), il nous paraît difficile, même dans une logique de simplification, de l'étendre de manière prétorienne à la configuration symétrique dans laquelle un local aurait été affecté à un usage autre que l'habitation à cette date.

En matière de changement d'usage, les textes sont en effet irrigués par deux principes simples. Le premier est que tout local d'habitation doit en principe conserver cet usage, sauf autorisation expresse. Le second est, désormais, le libre choix de l'usage des locaux autres que ceux à usage d'habitation (nous renvoyons au commentaire des articles L. 631-7 et suivants du CCH par la circulaire UHC/DH2 n°2006-19 de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction du 22 mars 2006, point 1-1-2-2).

L'ensemble du régime étant tourné vers la protection de l'habitat existant, il paraît logique de considérer que l'article L. 631-7 du CCH se borne à faire une photographie partielle de la situation au 1^{er} janvier 1970, destinée à attirer dans le champ de l'autorisation de changement d'usage les locaux qui étaient affectés à usage d'habitation à cette date, sans régulariser les transformations de locaux initialement à usage d'habitation intervenus sans autorisation. Autrement dit, c'est à nos yeux la situation de fait qui compte pour les locaux

affectés à l'habitation au 1^{er} janvier 1970, mais la situation de droit qui doit être prise en compte pour ceux qui étaient affectés à un autre usage à cette date ainsi que pour les locaux construits ou ayant fait l'objet d'un changement d'usage postérieurement à celle-ci. Cette lecture n'est sans doute pas la plus simple en pratique, car elle oblige à rechercher l'usage légal des biens n'étant pas à usage d'habitation au 1^{er} janvier 1970, mais elle est la plus conforme à la lettre du texte et la plus cohérente avec l'objectif de maintien du parc de logements le plus fourni possible.

Précisons qu'à la différence de ce que vous avez jugé en matière de changements de destination non autorisés (16 mars 2015, *M. et Mme E...*, n° 369553, p. 106, concl. R. Decout-Paolini, précitée), aucune régularisation ne peut dans cette hypothèse naître du passage du temps, l'article L. 631-7-1 du CCH précisant que l'usage des locaux définis à l'article L. 631-7 de ce code « *n'est en aucun cas affecté par la prescription trentenaire prévue à l'article 2227 du code civil* ».

Venons-en au litige.

M. F... est propriétaire sur le territoire de la commune de Neuilly-sur-Seine d'un lot à usage de remise et de garage qu'il a acquis en 1980, faisant partie d'un immeuble d'habitation édifié en 1960. Peu de temps après la construction, ce local a été transformé sans autorisation en local commercial, ce dont rend compte un jugement du TGI de Paris daté du 2 juillet 1968, constatant la perte des primes à construction accordées au constructeur pour la réalisation de places de stationnement ainsi que les déclarations de taxe foncière au titre de l'année 1971, versées au dossier, qui mentionnent son usage commercial.

Cette situation a donné lieu à un conflit persistant au sein de la copropriété, dans le contexte duquel les services de la commune ont dressé en 1982 un procès-verbal de contravention fondé sur cette transformation sans autorisation. Le dossier fait état de ce que les autorisations sollicitées par les propriétaires successifs du local auprès du préfet puis du maire n'ont jamais été accordées, en dépit du fait que le règlement de copropriété ne s'opposait pas à ce qu'il puisse être utilisé pour « *l'exercice d'une profession, d'un commerce ou d'une industrie* » (voir notamment le jugement d'adjudication du 9 juillet 1980 du TGI de Nanterre, tel que rectifié par jugement du 18 avril 2013 du même tribunal).

En 2011, M. F... a souhaité céder son bien. Mais alors qu'une promesse de vente avait été signée, le maire de Neuilly-sur-Seine, en réponse à une demande de renseignements de la part du notaire chargé de la vente, lui a indiqué que le local en cause n'était pas à usage professionnel, commercial ou industriel mais à usage de remise et de garage depuis 1960 et qu'il constituait comme tel une annexe aux logements de l'immeuble. Il a par la même occasion porté à sa connaissance l'existence du procès-verbal de contravention dressé en 1982. Informé de ces éléments, le futur acquéreur a alors refusé de poursuivre la vente.

Après avoir recherché en vain la responsabilité de la commune devant le TA de Cergy-Pontoise pour avoir donné des informations erronées sur l'affectation de son bien (jugement de rejet n°1305537 du 8 décembre 2015), M. F... a partiellement obtenu gain de cause en appel devant la CAA de Versailles (arrêt n°16VE00275 du 23 février 2017). La cour a en effet jugé que la commune avait commis une faute de nature à engager sa responsabilité en indiquant au notaire chargé de la vente que le local n'était qu'un garage annexe aux logements de l'immeuble qui avait fait l'objet d'une transformation non autorisée alors qu'au 1^{er} janvier 1970, et depuis cette date, ce local n'était pas affecté à un usage d'habitation ou d'annexe à

l'habitation. Elle a condamné la commune à verser à l'intéressé une somme de 78 237 euros en réparation des différents préjudices qu'il invoquait (indisponibilité du local commercial, paiement des charges et taxes foncières, trouble dans ses conditions d'existence et préjudice moral).

Si vous nous suivez, vous jugerez, comme le soutient la commune de Neuilly-sur-Seine dans le pourvoi en cassation qu'elle forme contre cet arrêt, que la cour a commis une erreur de droit en se fondant sur l'affectation de fait du local à un usage commercial au 1^{er} janvier 1970 pour estimer que le maire avait fourni des informations erronées au notaire chargé de la vente en lui indiquant que ce bien était à usage de remise et de garage depuis 1960. La bonne voie de droit pour M. F... résidait selon nous dans la contestation des refus d'autorisation de changement d'usage qui lui ont été opposés (sur le contrôle que vous exercez sur ces décisions voyez Section, 30 décembre 2010, *Ministre du logement c/ Mme A...*, n° 308067, p. 533, concl. G. Dumortier, précitée).

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, qui nous paraissent de façons infondés, nous concluons à l'annulation de l'arrêt attaqué, au renvoi de l'affaire devant la cour de Versailles et à ce que M. F... verse à la commune de Neuilly-sur-Seine une somme de 3000 euros au titre des frais de procédure.