

**N° 454789**  
**Ville de Paris**

**1<sup>ère</sup> et 4<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 22 juin 2022**  
**Lecture du 7 juillet 2022**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Arnaud SKZRYERBAK, Rapporteur public**

L'article L. 151-9 du code de l'urbanisme permet au règlement du plan local d'urbanisme de définir « en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées ». Ces dispositions trouvent leur origine dans la loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, qui a accentué une évolution du droit de l'urbanisme vers la recherche d'une plus grande maîtrise du développement urbain. Alors que les règles relatives aux constructions se limitaient pour l'essentiel à leurs dimensions, à leur implantation et à leur aspect, le législateur a permis aux auteurs des documents d'urbanisme de réglementer leur destination. Concrètement, ils peuvent interdire ou limiter certaines destinations ou encore fixer des règles d'urbanisme différenciées selon la destination des constructions. La réglementation des destinations est devenue un moyen incontournable pour les collectivités publiques d'atteindre les objectifs que leur assigne l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, parmi lesquels figurent la « diversité des fonctions urbaines » et une « répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services ».

La notion de destination est propre au droit de l'urbanisme. Elle désigne la vocation fonctionnelle d'une construction, « autrement dit ce pour quoi elle est faite et non ce pour quoi elle est effectivement utilisée (que l'on qualifie d'affectation ou d'usage) »<sup>1</sup> et qui fait l'objet de réglementations étrangères au droit de l'urbanisme<sup>2</sup>. En pratique, la distinction n'est pas toujours aisée, d'autant que les auteurs des documents d'urbanisme tendent à réglementer de manière très fine la destination des constructions. Ils ont longtemps été libres de le faire jusqu'à ce qu'en 2001 le pouvoir réglementaire impose une nomenclature des destinations, à

---

<sup>1</sup> Elise Carpentier, Les changements de destination en droit de l'urbanisme, Droit et ville, 2019, n° 88, p. 137

<sup>2</sup> Réglementation de l'habitat, du tourisme, de la copropriété,...

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

l'occasion de la création des plans locaux d'urbanisme. L'article R. 123-9 du code de l'urbanisme, issu d'un décret d'application de la loi SRU, énumérait ainsi neuf destinations susceptibles d'être réglementées par le plan local d'urbanisme. Ainsi que vous l'avez jugé dans une décision Société Groupe Patrice Pichet de 2014<sup>3</sup>, le PLU ne pouvait ni créer des nouvelles catégories de destination pour lesquelles seraient prévues des règles spécifiques, ni soumettre certains des locaux relevant de l'une des catégories prévues par le code aux règles applicables à une autre catégorie. Autrement dit, la liste de l'article R. 123-9 était limitative.

Cette liste servait en outre à déterminer le champ d'application des autorisations d'urbanisme. Ce n'était pas le cas à l'origine. 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 pas soumis à autorisation. Mais, par crainte que cette liberté ne permette en pratique le contournement des règles d'urbanisme une fois la construction achevée, la loi n°76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme a soumis à permis de construire tous les travaux exécutés sur un immeuble existant lorsqu'ils entraînent un changement de destination. Quarante ans plus tard, le décret du 5 janvier 2007<sup>4</sup> réformant les autorisations d'urbanisme a apporté une double simplification. D'une part, il a prévu que, pour déterminer la nécessité d'une autorisation d'urbanisme, le changement de destination d'une construction doit s'apprécier au regard de la typologie fixée par l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme. D'autre part, les modalités du contrôle ont été adaptées. Le permis de construire a été réservé, en vertu de l'article R. 421-14 du code de l'urbanisme, aux changements de destination s'accompagnant de travaux ayant pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment. En revanche, tous les changements de destination ont été soumis à la procédure de déclaration préalable, qu'ils nécessitent ou non des travaux.

C'est dans cet état du droit qu'intervient l'importante réforme des destinations de construction opérée par le décret du 28 décembre 2015<sup>5</sup>. L'ancienne nomenclature était critiquée au motif que certaines catégories étaient obsolètes ou trop larges. Le législateur avait adopté coup sur coup deux dispositions enjoignant au pouvoir réglementaire de faire évoluer la liste des destinations, l'une assignant à cette liste un objectif de mixité fonctionnelle<sup>6</sup>, l'autre lui imposant de distinguer les commerces proprement dits des activités de services où

---

<sup>3</sup> CE, 30 décembre 2014, SOCIETE GROUPE PATRICE PICHET, n° 360850, B

<sup>4</sup> Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme

<sup>5</sup> Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme

<sup>6</sup> Article 57 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

s'effectue l'accueil d'une clientèle, afin de maintenir la vitalité commerciale des centres-villes<sup>7</sup>.

Le décret du 28 décembre 2015 substitue aux neuf destinations de l'article R. 123-9 une liste de cinq destinations et de vingt sous-destinations<sup>8</sup> fixées respectivement par les articles R. 151-27 et R. 151-28. Ce dispositif à deux étages permettait d'élargir les possibilités de différencier les règles d'urbanisme, avec vingt sous-destinations, sans multiplier pour autant les cas où une autorisation d'urbanisme est nécessaire. L'exigence d'une déclaration préalable en cas de changement de destinations est maintenue mais son champ d'application est en pratique réduit puisque le nombre de destinations passe de neuf à cinq. En revanche, le champ d'application du permis de construire est étendu. Dans sa nouvelle version, l'article R. 421-14 du code de l'urbanisme soumet à permis 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 ». La rédaction n'est pas limpide. Nous comprenons, après d'autres<sup>9</sup>, que sont visés à la fois les changements de destination et les changements de sous-destination au sein d'une même destination<sup>10</sup>. Cette interprétation ne fait pas l'unanimité, certains estimant que seul un changement de destination impose un permis de construire<sup>11</sup>.

Vous n'aurez pas à prendre parti sur ce point, la question qui vous est posée portant uniquement sur les modalités d'application dans le temps de la réforme. Cela nous amène, enfin, à notre affaire.

La société Carrefour exploite un Carrefour Market rue de Seine dans le 6<sup>ème</sup> arrondissement de Paris. Elle a souhaité l'agrandir en y adjoignant un local commercial mitoyen, qui accueillait jusqu'alors une boucherie. La société a déposé dans le courant de l'année 2017 une déclaration préalable de travaux auprès des services de la Ville de Paris.

---

<sup>7</sup> Article 59 de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises

<sup>8</sup> Aujourd'hui 21 avec la distinction entre les hôtels et les autres hébergements touristiques par le Décret n° 2020-78 du 31 janvier 2020 modifiant la liste des sous-destinations des constructions pouvant être réglementées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu

<sup>9</sup> Fiche GRIDAUH Ecriture des règlements de zone : destinations des constructions, usages des sols et natures d'activité, Fiche 1, Destinations et sous-destinations ; « Les destinations en droit de l'urbanisme : point d'étape de la réforme de 2016 » - Etude par Sébastien Lamy-Willing, Construction - Urbanisme n° 9, Sept. 2021

<sup>10</sup> En ce sens également, le dernier alinéa de l'article R. 421-13 du code de l'urbanisme, qui dispose que « Les changements de destination ou sous-destination de ces constructions définies aux articles R. 151-27 et R. 151-28 » sont soumis à permis de construire dans les cas prévus à l'article R. 421-14 et à déclaration préalable dans les cas prévus à l'article R. 421-17 ».

<sup>11</sup> Jurisclasseur Construction – Urbanisme. Fascicule 25-10 : Permis de construire . – Champ d'application du permis de construire et de la déclaration préalable

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

La maire de Paris s'est opposée à cette déclaration préalable au motif que les travaux envisagés étaient soumis à permis de construire en vertu de l'article R. 421-14 du code de l'urbanisme, dès lors qu'ils emportaient modification de la façade du bâtiment et que le local changeait de destination.

Pour parvenir à cette conclusion, la maire de Paris a fait application de la version de l'article R. 421-14 antérieure au décret du 28 décembre 2015, celle qui renvoyait à l'article R. 123-9 pour caractériser un changement de destination. L'ancienne nomenclature identifie en effet le commerce et l'artisanat comme deux destinations différentes et, pour la Ville de Paris, la boucherie se rattachait à l'artisanat. Ce n'est plus le cas dans la nouvelle nomenclature résultant des articles R. 151-27 et 28, à laquelle renvoie désormais l'article R. 421-14 : l'artisanat et le commerce de détail figurent dans la même sous-destination et il n'y a donc pas de changement à passer d'une boucherie à une supérette.

La société Carrefour a saisi le tribunal administratif de Paris puis la cour administrative d'appel de Paris qui a fini par lui donner gain de cause en faisant application de la nouvelle version de l'article R. 421-14 et en jugeant par conséquent qu'un permis n'était pas nécessaire.

La Ville de Paris soulève deux moyens à l'encontre de l'arrêt de la cour. Le premier s'écarte aisément : l'arrêt de la cour est parfaitement motivé. Le second est nettement plus délicat. Il est tiré de l'erreur de droit qu'aurait commise la cour en faisant application de la mauvaise version de l'article R. 421-14.

Le décret du 28 décembre 2015 est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016. La Ville de Paris invoque cependant les dispositions transitoires figurant au VI de son article 12. Ces dispositions prévoient que les anciens articles R. 123-1 à R. 123-14 du code de l'urbanisme, qui fixent le contenu du plan local d'urbanisme, 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<sup>er</sup> janvier 2016, tout en ouvrant, sous certaines conditions, un droit d'option pour appliquer plutôt les nouveaux articles R. 151-1 à R. 151-55. Or, la Ville de Paris a engagé une modification de son PLU en 2014 qui n'a abouti qu'en juin 2016.

Mais les dispositions transitoires invoquées ne concernent que le contenu du plan local d'urbanisme. Elles ont été adoptées dans le but de ne pas fragiliser les procédures d'élaboration en cours à la date d'entrée en vigueur du décret. Aux termes de l'article 12 du décret du 28 décembre 2015, les articles R. 123-1 à R. 123-14 restent applicables aux PLU et seulement aux PLU. Il n'y a pas de disposition transitoire pour les articles relatifs au champ

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

d'application des autorisations d'urbanisme, qui ne sont pas cités dans cet article 12 et qui ont donc été modifiés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Il en résulte que la nécessité d'une autorisation d'urbanisme est appréciée au regard des nouvelles destinations des articles R. 151-27 et R. 151-28, alors même que le contrôle de la conformité du projet au règlement du PLU se fera au regard des anciennes catégories, dans les communes ayant un document d'urbanisme rédigé sous l'empire des anciennes dispositions.

A cela, la Ville de Paris oppose trois objections qui ne nous ont pas entièrement convaincu, même si nous en reconnaissons la force.

La première est que ce n'est pas ainsi que la réforme de 2015 a été comprise et appliquée. La requérante relève à cet égard que les formulaires de demande de permis de construire invitent le pétitionnaire à renseigner les destinations en suivant l'ancienne ou la nouvelle nomenclature selon que le projet est situé dans une commune couverte ou non par les dispositions transitoires que nous avons citées. On pourrait estimer que cette présentation se borne à permettre au service instructeur d'apprécier le projet au regard des règles du PLU sans rien dire du champ d'application du permis de construire. Mais, par une intervention volontaire que vous pourrez admettre, la ministre de la transition écologique soutient que les dispositions transitoires du décret du 28 novembre 2015 excluent dans tous les cas que, dans les communes qu'elles visent, il soit fait application des nouveaux articles R. 151-27 et -28, même pour déterminer la procédure administrative dont relève l'autorisation d'urbanisme.

Ce n'est pas ainsi que le texte est écrit. Quant à la présentation des formulaires de demande de permis de construire, elle a été regardée comme contraire au texte par un parlementaire qui a interpellé le Gouvernement sur ce point dans une question écrite ainsi que par la doctrine universitaire, qui a salué l'arrêt attaqué devant vous<sup>12</sup>. Ajoutons que l'article 12 du décret du 28 novembre 2015 ne mentionnent pas les plans locaux d'urbanisme qui ne font pas l'objet d'une révision ou d'une modification en cours au 1<sup>er</sup> janvier 2016, c'est-à-dire l'essentiel du stock des PLU rédigées sous l'empire des anciennes dispositions. Pour ces PLU, le texte ne pourrait de toute façon pas se lire comme ayant gelé l'ancienne version de l'article R. 421-14.

---

<sup>12</sup> S. Lamy-Willing, *Les destinations en droit de l'urbanisme : point d'étape de la réforme de 2016*, *Construction - Urbanisme* n° 9, Septembre 2021, étude 8 ; Laetitia Santoni, *À l'aune de quelles dispositions contrôle-t-on le changement de destination des constructions ?* *Construction - Urbanisme* n° 7, Juillet 2021, comm. 93. Certains auteurs avaient déjà pris positions dans le sens de la cour : G. Daudré et F. Polizzi, *Les changements de destination et d'usage en question* : *Deffrénois* 2017, n° 17, p. 31 ; J.-Ph. Meng, *La recodification et le nouveau contenu du PLU* : *Deffrénois* 2016, p. 616 ; E. Carpentier, *Les changements de destination en droit de l'urbanisme* : *Dr. et ville* 2019, n° 88

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

La deuxième objection est que certains changements de destination prohibés ou réglementés localement échapperont désormais à toute formalité d'urbanisme, ce qui viderait de leur portée les règles posées par le plan local d'urbanisme.

Rappelons tout d'abord que ces règles demeurent. Un changement de destination qui les méconnaîtrait serait irrégulier. Il expose son auteur, au plan pénal, à une amende<sup>13</sup>, au plan civil, à l'engagement de sa responsabilité à l'égard du voisin qui en aurait subi un préjudice et à une action en justice de la commune pour obtenir la remise en état de l'immeuble<sup>14</sup>. Se pose également la question de savoir si l'irrégularité du changement de destination ne ferait pas obstacle à ce qu'une autorisation soit délivrée pour des travaux ultérieurs<sup>15</sup>. Il est clair cependant que rien ne vaut un contrôle administratif préalable, ce qu'avait bien vu le législateur en 1976 lorsqu'il a soumis à permis les travaux entraînant un changement de destination.

Pour autant, il n'y a rien d'inhabituel à ce que la réglementation des destinations ne soit pas contrôlée par le biais des autorisations d'urbanisme. Avant 2007, les changements de destination sans travaux n'étaient soumis à aucune autorisation<sup>16</sup>. Depuis 2016, les changements de sous-destination sans travaux affectant les murs porteurs ou la façade sont libres.

S'agissant plus particulièrement de la régulation des meublés touristiques, les autorités locales disposent d'autres outils que le code de l'urbanisme, par exemple le contrôle du changement d'usage d'un local affecté à l'habitation, en application des articles L. 631-7 et L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation<sup>17</sup> ou encore la possibilité pour une commune de soumettre à autorisation la location d'un local à usage commercial en tant que meublé de tourisme, sur le fondement de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme.

La dernière objection tient à la complexité qui résulte, pour les pétitionnaires et pour les services instructeurs, du maniement simultané des deux nomenclatures de destination, l'une pour déterminer la procédure à suivre, l'autre pour apprécier le respect des règles de fond.

---

<sup>13</sup> Articles L. 480-4 et L. 610-1 du code de l'urbanisme

<sup>14</sup> Article L. 480-14 du code de l'urbanisme

<sup>15</sup> CE, 16 mars 2015, M. et Mme D M... , n° 369553, A, à propos d'un changement de destination non autorisé

<sup>16</sup> CE, 17 avril 1992, Mme L..., n° 112630, B

<sup>17</sup> Cette réglementation a été très sollicitée dans la régulation des locations saisonnières et sa conformité au droit de l'Union a été confirmée par la Cour de justice : CJUE, gr. ch., 22 sept. 2020, aff. C-724/18 et C-727/18, Cali Apartments SCI et H.X c/ Ville de Paris ; Cass. 3e civ., 18 février 2021, n° 17-26.156

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Le passage d'une nomenclature à l'autre implique inévitablement une dose de complexité. La destination de référence d'une construction est celle mentionnée dans la dernière autorisation d'urbanisme, le plus souvent sous l'empire de l'ancienne nomenclature. En rythme de croisière, il faudra donc de toute façon procéder à des requalifications pour apprécier s'il y a changement de destination au regard de la nouvelle nomenclature.

Le maintien de l'alignement entre règles de fond et règles de procédure aurait conduit à ce que le champ d'application des autorisations d'urbanisme varie d'une commune à l'autre. Certes, ce champ d'application n'est pas le même sur tout le territoire. Par exemple, des travaux normalement dispensés de formalité peuvent être soumis à permis dans les secteurs sauvegardés. Mais le principe plusieurs fois rappelé par votre jurisprudence est que les communes ont la maîtrise des règles de fond mais pas celle des règles de procédure<sup>18</sup>. Il nous paraît donc délicat de faire dépendre les formalités d'urbanisme applicables sur le territoire d'une commune de son choix d'opter ou non pour la nouvelle nomenclature des destinations voire de s'abstenir de modifier son plan local d'urbanisme pour faire obstacle à l'application sur leur territoire du nouveau régime des autorisations d'urbanisme.

C'est la même préoccupation d'uniformité des règles de procédure qui vous a guidés dans une décision Lapeyre de 2020, qui portait sur la faculté offerte au maire par l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme de déroger au plan local d'urbanisme en faveur de certains types de constructions. Vous avez jugé qu'il convenait de se référer à la nouvelle nomenclature des destinations alors même que le PLU en litige était antérieur au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Olivier Fuchs soulignait dans ses conclusions sur cette décision qu'il n'était pas souhaitable que les dispositions de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme aient un champ d'application variable et que les dispositions transitoires figurant à l'article 12 du décret du 28 novembre 2015 ne visaient que le contenu des plans locaux d'urbanisme.

Nous vous invitons à tenir le même raisonnement pour l'article R 421-14 du code de l'urbanisme, relatif aux permis de construire et à écarter le moyen d'erreur de droit.

**PCMNC à ce que l'intervention du ministre soit admise, au rejet du pourvoi, 3 000 euros à la charge de la Ville de Paris au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative**

---

<sup>18</sup> CE, Section, 21 mars 1986, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble "Les Périades", n°61817, A ; CE, Section 3 décembre 1993 *ville de Paris c/ P...* n° 146710 au Recueil ; CE, 4 février 1994, Commune de Léognan, n° 104051, B ;

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*