

LE CONTRÔLE DU CHANGEMENT D'USAGE DES LOCAUX D'HABITATION FACE À L'ÉVOLUTIVITÉ DES IMMEUBLES

Le changement d'usage des locaux d'habitation est contrôlé sur certains territoires afin de préserver la densité des logements dans les centres urbains. Cette réglementation est codifiée aux articles L. 631-7 et suivants du Code de la construction et de l'habitation. Ces dispositions édictent le régime applicable aux autorisations de changement d'usage. Pour l'application de ces dispositions, une délibération du conseil municipal doit être prise et fixer les conditions dans lesquelles sont délivrées les autorisations et déterminées les compensations au regard des objectifs de mixité sociale.

Afin de contribuer à l'évolutivité des usages dans un immeuble, de la souplesse a été apportée à cette réglementation par l'introduction d'un mécanisme de changement d'usage temporaire. Grâce à cet outil, un propriétaire d'un local à usage autre que d'habitation peut l'affecter temporairement à du logement pendant une période qui ne peut excéder 15 ans sans perdre l'usage initial de son bien.



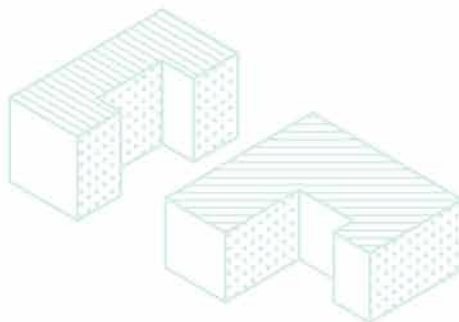
Parallèlement au droit de l'urbanisme qui contrôle les destinations des immeubles, il existe sur certains territoires une autre réglementation spécifique qui est de nature à limiter, voire contraindre l'évolutivité des immeubles, en soumettant la transformation de logements à l'obtention d'une autorisation administrative préalable.

C'est ainsi que le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation est, dans les conditions fixées par le Code de la construction et de l'habitation, soumis à autorisation préalable. Cela signifie que par principe, il est interdit de transformer un local d'habitation en un autre usage sans avoir eu l'accord de l'administration. L'article L. 631-7 dudit code énonce que « *le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation est, dans les conditions fixées par l'article L. 631-7-1, soumis à autorisation préalable* ».

Ce régime très strict de contrôle du changement d'usage des locaux d'habitation a notamment comme impact de freiner les propriétaires de locaux à usage autre que d'habitation, vacants mais également occupés, à les transformer à terme en logements. Ceux-ci, une fois cette transformation opérée, ne peuvent en effet plus retrouver leur usage antérieur sans repasser par les méandres de l'autorisation de changement d'usage, process administratif complexe et financièrement coûteux si une compensation est exigée. Les sanctions encourues pour un propriétaire sont très lourdes en cas de non-respect de ce régime car il s'expose à la nullité des accords ou conventions conclus en violation de ces dispositions, et le cas échéant à des sanctions pénales.

Le législateur, afin de pallier cet obstacle de « transformation », mais surtout pour remédier à la crise récurrente du logement, a réintroduit un mécanisme incitatif de nature à permettre l'évolutivité d'un immeuble en autorisant la transformation temporaire de surfaces à usage autre que d'habitation en logement.

L'AUTORISATION DE CHANGEMENT D'USAGE DES LOCAUX D'HABITATION, UN OUTIL NÉCESSAIRE À LA PROTECTION DU LOGEMENT



Cadre général

L'autorisation de changement d'usage contrôlée par la police de l'usage, appelée avant la réforme de 2005 « police de l'affectation », ne doit pas être confondue avec la police de la destination. En effet, cette dernière a une finalité très large qui consiste à réglementer l'aménagement harmonieux d'un territoire déterminé à travers le contrôle des destinations, organisé dans le Code de l'urbanisme.

La police de l'usage, codifiée dans le Code de la construction et de l'habitation, a une finalité plus étroite qui se borne à la protection du logement. Cette réglementation ne s'intéresse pas à l'opération de construction en elle-même mais à l'utilisation de l'immeuble une fois qu'il est construit.

Pour mieux comprendre les objectifs poursuivis par cette réglementation, il faut remonter à son origine. Si les premiers textes de loi sont parus dès les années 20, c'est l'ordonnance n° 45-2394 du 11 octobre 1945 qui constitue le socle de cette réglementation et a institué des mesures exceptionnelles et temporaires en vue de remédier à la pénurie des logements dans la période d'après-guerre. Dans un contexte d'urgence, les conditions économiques et sociales du pays étaient telles qu'il a fallu prendre des mesures strictes prohibant la transformation des logements en locaux commerciaux ou industriels.

Il s'est avéré que ces mesures temporaires ont perduré et n'ont fait que se renforcer dans le temps. En effet, la nécessité de maintenir la densité des logements dans les grandes villes n'a fait qu'augmenter. La préservation des habitations existantes par le contrôle de leur transformation en un usage autre que de l'habitation a permis, sans pour autant résorber le déficit de logement, de conserver une part importante des logements dans les centres urbains. C'est ainsi que ce dispositif contraignant, reposant sur l'obtention préalable d'une autorisation a, d'un premier abord, freiné certes la mutation des immeubles mais s'est avéré, au fil des années, comme un outil régulateur et indispensable à la conservation des logements dans les grandes villes et notamment à Paris.

Avant d'entrer dans le cœur même de cette réglementation et de son application à Paris, il est important de préciser la nature des logements protégés et leur champ d'application géographique :

- Cette réglementation est seulement applicable aux communes de plus de 200.000 habitants et à celles des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne (et également aux communes qui se soumettent volontairement à cette réglementation par délibération).

- La circulaire n° 2006-19 du 22 mars 2006 précise que la notion de logement doit être comprise « *dans un sens très large, éclairé par le critère de la résidence principale* ». Il faut entendre toutes catégories de logements et leurs annexes, y compris les logements-foyers, logements de gardien, chambres de service, logements de fonction, logements inclus dans un bail commercial, locaux meublés constituant la résidence principale donnés en location...
- Un local est considéré à usage d'habitation s'il était affecté à cet usage au 1^{er} janvier 1970. Cette affectation peut être établie par tout mode de preuve. En outre, les locaux construits ou faisant l'objet de travaux ayant pour conséquence d'en changer la destination postérieurement au 1^{er} janvier 1970 sont réputés avoir l'usage pour lequel la construction ou les travaux sont autorisés.

Il convient donc de s'assurer, lors de l'examen d'une opération immobilière, que l'usage d'un immeuble anciennement affecté à l'habitation (c'est-à-dire affecté à cet usage au 1^{er} janvier 1970) n'a pas été modifié sans que l'autorisation nécessaire à ce changement n'ait été délivrée. Seul le changement d'usage des locaux d'habitation est soumis à autorisation préalable. Une autorisation n'est pas requise au titre de cette législation pour transformer des bureaux en habitation.

L'autorisation préalable au changement d'usage est délivrée par le maire de la commune après avis du maire d'arrondissement concerné. Elle est, par principe, subordonnée à une compensation sous la forme de la transformation concomitante en habitation de locaux ayant un autre usage (l'autorisation aura alors un caractère réel et sera publiée au fichier immobilier). Concrètement, cela consiste à proposer dans le dossier de demande de changement d'usage des surfaces de logement qui vont être offertes en compensation des surfaces de logement supprimées. Par exception, et dans certains cas uniquement, la compensation peut ne pas être due (l'autorisation sera alors attachée à la personne et revêtira un caractère personnel).

Dans la poursuite d'un objectif de mixité des usages, le maire peut autoriser l'exercice d'une activité professionnelle (y compris commerciale) dans une partie d'un local d'habitation utilisé par le demandeur comme sa résidence principale, pourvu qu'elle n'engendre ni nuisance, ni danger pour le voisinage et qu'elle ne conduise à aucun désordre pour le bâti (article L. 631-7-2 du CCH – demande d'usage mixte d'un local d'habitation).

En outre, il est possible, sans avoir à obtenir une autorisation de changement d'usage, d'exercer une activité professionnelle, y compris commerciale :

- dans une partie d'un local à usage d'habitation, dès lors que l'activité considérée n'est exercée que par le ou les occupants ayant leur résidence principale dans ce local et ne conduit à y recevoir ni clientèle ni marchandises (article L. 631-7-3 du CCH)
- dans une partie d'un local d'habitation situé au rez-de-chaussée, pourvu que l'activité considérée ne soit exercée que par le ou les occupants ayant leur résidence principale dans ce local, qu'elle n'engendre ni nuisance, ni danger pour le voisinage et qu'elle ne conduise à aucun désordre pour le bâti (article L. 631-7-4 du CCH).

Pour l'application de l'article L. 631-7, une délibération du conseil municipal doit être prise et fixer les conditions dans lesquelles sont délivrées les autorisations et déterminées les compensations par quartier et, le cas échéant, par arrondissement, au regard des objectifs de mixité sociale, en fonction notamment des caractéristiques des marchés de locaux d'habitation et de la nécessité de ne pas aggraver la pénurie de logements.

Cas particulier de la réglementation à Paris

La ville de Paris a adopté son règlement municipal qui est entré en vigueur le 1^{er} avril 2009 (cette réglementation était auparavant contrôlée par le Préfet et appliquée sur la base des modalités fixées par l'arrêté préfectoral du 1^{er} octobre 2005). Ce règlement tient compte des objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre habitat et emploi dans les différents quartiers parisiens, conformément au programme local de l'habitat et au plan local d'urbanisme en vigueur à Paris. Il a fait l'objet depuis cette date de nombreuses modifications.

Les autorisations sont délivrées en fonction des critères définis par le règlement municipal sur les changements d'usage. Il existe trois types d'autorisation :

- L'autorisation d'usage mixte, délivrée à une personne exerçant une activité professionnelle ou commerciale dans sa résidence principale.
- L'autorisation de changement d'usage à titre personnel, délivrée à une personne pour la durée de son activité dans le local.
- L'autorisation de changement d'usage à caractère réel, qui permet de transformer définitivement un local d'habitation en un usage autre que l'habitation.

Le régime des autorisations de changement d'usage avec compensation est fixé aux articles 2 et 3 du règlement qui énoncent les critères de recevabilité de la compensation ainsi que les coefficients applicables en fonction du secteur géographique, et le cas échéant de quartier (secteur de compensation renforcée, zone dite de « 50% dans l'arrondissement » et quartiers à prédominance de bureaux).

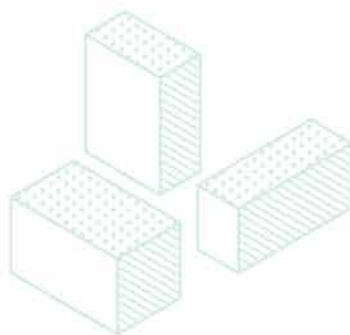
LA RÉINTRODUCTION DU MÉCANISME DE CHANGEMENT D'USAGE TEMPORAIRE COMME OUTIL D'INCITATION À L'ÉVOLUTIVITÉ DES IMMEUBLES

Principe du mécanisme de changement d'usage temporaire

Comme cela a été exposé ci-dessus, un local à usage autre que d'habitation, par exemple un bureau, qui est transformé en logement ne pourra plus retrouver sa destination initiale sans avoir fait l'objet au préalable d'une autorisation de changement d'usage.

Par voie de conséquence, la transformation de bureaux en logements peut être freinée par la complexité et le coût de la procédure indispensable pour revenir à la situation antérieure compte tenu des règles figurant à l'article L. 631-7 du Code de la construction et de l'habitation et de la nécessité de proposer une compensation.

Pour lever ce frein et encourager la transformation de surfaces en logements, l'article 81 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 dite « loi Macron » a introduit le mécanisme de changement d'usage temporaire. Ces dispositions ont été codifiées à l'article L. 631-7-1 B du CCH, au sein de la section relative aux « Changements d'usage et usages mixtes des locaux d'habitation » :



« Une délibération du conseil municipal peut définir un régime de déclaration préalable permettant d'affecter temporairement à l'habitation des locaux destinés à un usage autre que l'habitation, pour une durée n'excédant pas quinze ans.

Si la commune est membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, la délibération est prise par l'organe délibérant de cet établissement.

Jusqu'à l'expiration du délai mentionné au premier alinéa, les locaux peuvent, par dérogation à l'article L. 631-7, retrouver leur usage antérieur.

En cas de location d'un local temporairement affecté à l'habitation en application du présent article, le contrat doit mentionner le caractère temporaire de cette affectation. Sous cette réserve, le retour des locaux à leur usage antérieur est un motif légitime et sérieux, au sens de l'article 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. Il ne constitue pas un événement au sens de l'article 11 de cette même loi. »

Il ressort de ce texte que le propriétaire d'un local à usage autre que d'habitation a la possibilité de l'affecter temporairement à du logement pendant une période qui ne peut excéder 15 ans. À l'issue de cette période, le local pourra retrouver sa destination initiale, sur simple déclaration, et dès lors sans repasser par la case du L. 631-7-1.

Ce dispositif n'est pas nouveau. Il avait été initié par la loi n° 94-625, dite loi « Méhaignerie » du 21 juillet 1994 relative à l'habitat. L'article 31 de cette loi énonçait dans des termes quasi similaires la mise en place d'un mécanisme de changement temporaire (pour une durée plus courte de treize années).

Alors qu'il avait été abrogé par l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005, la loi Macron a réintroduit ce dispositif de même nature.

Dans le contexte actuel de pénurie de logements et de solutions d'hébergement en zone tendue, l'objet premier de ce mécanisme est d'assurer la réversibilité de l'usage des locaux et d'inciter ainsi les propriétaires à créer des logements en transformant des surfaces de bureaux vacants ou obsolètes en leur permettant de déroger au système de droit commun.

C'est la commune (ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent) qui pourra prendre ou non une délibération autorisant la mise en œuvre de ce dispositif.

Application du mécanisme à Paris

La ville de Paris a très rapidement délibéré et mis en place ce régime dérogatoire qui a été introduit à l'article 10 du règlement municipal (délibération n° 2016 DLH 59 de février 2016). Les modalités de mise en œuvre du changement d'usage temporaire ont été légèrement modifiées par la délibération n° 2018 DLH 254 de novembre 2018.

Le pétitionnaire doit adresser sa déclaration par lettre recommandée avec accusé réception à la mairie de Paris qui lui délivrera un récépissé. Cette déclaration doit identifier les locaux objets de la déclaration (adresse, code postal, bâtiment, escalier, étage, porte, n° de lot) et comporter une attestation sur l'honneur que ces locaux sont à usage autre que l'habitation au sens des articles L. 631-7 et suivants du Code de la construction et de l'habitation. À la fin de la période d'occupation du logement, qui ne pourra pas excéder un délai de 15 ans, le pétitionnaire devra adresser une lettre recommandée avec accusé réception déclarant que les locaux temporairement affectés à l'habitation retrouvent leur usage antérieur.

Si, dans le délai de 15 ans, le propriétaire ne déclare pas le retour à l'usage d'origine, le local concerné perdra définitivement son usage initial, et devra être maintenu à usage d'habitation, sauf à obtenir une autorisation délivrée dans les conditions fixées par le règlement municipal.

Il est également précisé que le bailleur est autorisé à donner congé au locataire pour motif légitime et sérieux en invoquant l'arrivée du terme de l'autorisation de changement d'usage à la condition que le contrat ait expressément mentionné le caractère temporaire de l'affectation.

Ce dispositif favorise donc la réversibilité de l'usage sur une durée maximum de 15 ans en dérogeant à la procédure d'autorisation de changement d'usage avec compensation.

Il constitue ainsi un levier incitatif fort pour les propriétaires à créer du logement par transformation de locaux de bureaux vacants ou obsolètes. Mais en pratique, on peut se demander si cette mesure est susceptible d'avoir un effet réel sur le déblocage d'opérations foncières ou immobilières et donc de faciliter l'évolution des usages d'un immeuble dans le temps. Certes, cet outil devrait être de nature à rassurer un certain nombre de propriétaires et à les inciter à procéder à ces changements d'usage temporaires mais on constate, à ce jour, que le dépôt de dossiers à Paris est encore très faible. Comment expliquer cette faible pratique ? Est-ce lié à une méconnaissance de l'outil, à des mesures fiscales incitatives insuffisantes, à des coûts de remise en état trop importants lors de la retransformation à l'état initial... ?

The change in use of residential premises is regulated in certain areas in order to maintain the density of housing in urban centres. These regulations are codified in Articles L. 631-7 et seq. of the Construction and Housing Code, which establish the system applicable to authorisations for changes of use. For the implementation of these provisions, a decision of the municipal council must be taken and will set the conditions under which authorisations are issued and compensation determined in accordance with the social diversity objectives.

In order to contribute to the evolution of the uses in a building, flexibility has been introduced into these regulations through the introduction of a mechanism for a temporary change of use. With this instrument, an owner of non-residential premises can temporarily assign it to housing for a period not exceeding 15 years without losing the initial purpose of the property.

