

[Jurisprudence] Impact de la nouvelle nomenclature des destinations et sous-destinations sur la qualification des « dark stores »

Réf. : CE, 5°-6 ch. réunies, 23 mars 2023, n° 468360, publié au recueil Lebon [N° Lexbase : A50149KW](#)

N5814BZD



par **Valérie Gueguen, juriste expert urbanisme-aménagement-environnement, Lab Cheuvreux**
le 13 Juin 2023

Mots clés : destinations et sous-destinations des constructions • dark stores • entrepôt • commerce • ville de Paris

Dans un arrêt rendu le 23 mars 2023, la Haute juridiction administrative considère, d'une part, que les dispositions de l'article L. 481-1 du Code de l'urbanisme [N° Lexbase : L5023LUL](#) sont applicables aux changements de destination soumis à déclaration préalable, même n'impliquant pas de travaux. Elle juge, d'autre part, que les cas de changements de destination soumis à autorisation d'urbanisme s'apprécient au regard des destinations prévues aux articles R. 151-27 [N° Lexbase : L0315KWL](#) et R. 151-28 [N° Lexbase : L7858LUL](#) du Code de l'urbanisme, y compris pour les PLU antérieurs au 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 (PLU) [N° Lexbase : L0839KWY](#). Cet arrêt confirme sa décision du 7 juillet 2022. Enfin, le Conseil d'État se prononce sur la question des « dark stores » au sens de la nouvelle réglementation des destinations et sous-destinations. Il considère que cette activité correspond bien à la catégorie « entrepôt » au regard de l'article R. 151-28 du Code de l'urbanisme.

Les faits du litige étaient les suivants : la Ville de Paris avait mis en demeure, sur le fondement des dispositions de l'article L. 481-1 du Code de l'urbanisme, les sociétés Frichi et Gorillas Technologies France de restituer, à leur activité commerciale d'origine, plusieurs « dark stores », dans un délai de trois mois sous astreinte. Les requérants ont alors demandé au tribunal administratif de Paris de suspendre ces décisions.

Par une ordonnance du 5 octobre 2022, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a suspendu l'exécution de ces décisions en raison notamment d'un doute sérieux sur leur légalité, au motif que celles-ci considéraient ces locaux comme des entrepôts, alors que les sociétés requérantes estimaient qu'il s'agissait de constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif (CINASPIC).

Plus précisément, le juge des référés du tribunal avait retenu que « Ces locaux doivent donc être regardés comme ayant pour objet, à l'instar des espaces de logistique urbaine, d'optimiser en milieu urbain le délai et le mode de livraison par la mise en place d'une logistique dite « du dernier kilomètre », qui conduit à diminuer le trafic de camions et le nombre de points de livraison dans Paris intramuros, et présentent ainsi un intérêt collectif. »

La Ville de Paris s'est pourvue en cassation contre cette ordonnance.

À l'occasion de ce pourvoi contre l'ordonnance de référé, les juges du Palais Royal clarifient les règles d'urbanisme applicables aux « dark stores » et tranche un débat juridique qui dure depuis plusieurs mois déjà et qui s'est accentué avec l'augmentation considérable de l'implantation de ce type d'activité en centre-ville.

Ainsi, le Conseil d'État annule l'ordonnance du juge des référés et valide le raisonnement de la Ville de Paris sur le fait que les « dark stores » sont bien des entrepôts au sens du Code de l'urbanisme et du Plan local d'urbanisme de Paris.

Il convient de relever que le tribunal administratif de Paris a, depuis, statué sur l'affaire au fond par jugements en date du 24 avril 2023 en jugeant que les « dark stores » utilisés par les sociétés requérantes constituaient des entrepôts [1].

Nous reviendrons sur les apports de cette décision après un rappel du régime des destinations et sous-destinations en droit de l'urbanisme depuis la réforme opérée par le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015.

I. Le nouveau régime des destinations et sous-destinations et la problématique de son entrée en vigueur

Rappelons que l'ancien article R. 123-9 du Code de l'urbanisme énumérait neuf destinations et prévoyait la possibilité, pour les auteurs des PLU, d'adopter des règles différentes selon la destination des constructions.

En effet, en application des dispositions de cet article, « Les règles édictées dans le présent article peuvent être différentes, dans une même zone, selon que les constructions sont destinées à l'habitation, à l'hébergement hôtelier, aux bureaux, au commerce, à l'artisanat, à l'industrie, à l'exploitation agricole ou forestière ou à la fonction d'entrepôt. En outre, des règles particulières peuvent être applicables aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif ».

Cette liste limitative faisait l'objet de nombreuses critiques au regard de l'évolution rapide de nouvelles activités qui n'étaient pas en adéquation avec ces destinations.

Ainsi, le décret du 28 décembre 2015 est venu modifier la nomenclature des destinations de construction et porter à cinq le nombre de destinations, déclinées en vingt et une sous-destinations.

Par ailleurs, un arrêté du 10 novembre 2016 du ministre du Logement, modifié par un arrêté du 31 janvier 2020, précise ce que recouvrent ces sous-destinations de construction pouvant être réglementées par les PLU ou les documents en tenant lieu.

Le décret de 2015 a également modifié le champ d'application des autorisations d'urbanisme pour prendre en compte cette nouvelle nomenclature et déterminer la soumission de projets de travaux portant sur des immeubles existants à déclaration préalable ou à permis de construire.

Ainsi, le changement de destination d'un bâtiment existant entre les différentes destinations listées à l'article R. 151-27 du Code de l'urbanisme est soumis à déclaration préalable. En revanche, dans le cas où ce changement de destination (et également entre sous-destinations) s'accompagne de travaux ayant pour objet de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment, un permis de construire sera nécessaire. Les changements de sous-destinations au sein d'une même destination, sans travaux modifiant les structures porteuses de la construction ou la façade, ne sont pas soumis à contrôle (C. urb., art. R. 421-17, b [N° Lexbase : L7465HZI](#)).

Cependant, alors même que le changement entre deux sous-destinations n'est soumis à aucune autorisation ou déclaration, il conviendra de respecter les règles de fond fixées dans le PLU qui peuvent interdire ou réglementer certaines sous-destinations.

Or, l'article 12-VI du décret prévoyait, pour ces dispositions entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016, un régime transitoire.

En effet, en application de cet article, les règles relatives au contenu des PLU dans leur rédaction antérieure au 31 décembre 2015 restent applicables aux PLU dont la révision, la modification ou la mise en compatibilité avait été engagée avant le 1^{er} janvier 2016.

La question s'est alors posée de savoir comment appliquer les règles relatives au champ d'application des autorisations d'urbanisme dans les communes qui ne bénéficiaient pas d'un PLU « alurisé », en d'autres termes d'un PLU qui n'avait pas encore fixé les règles en fonction des nouvelles destinations et sous-destinations.

Le Conseil d'État, dans une décision du 7 juillet 2022 [2], a considéré que c'est au regard des nouvelles destinations et sous-destinations que l'existence d'un changement nécessitant une autorisation d'urbanisme doit s'opérer, y compris dans une commune où le PLU est soumis à l'ancien article R.123-9 du Code de l'urbanisme.

En effet, la Haute juridiction précise que ce n'est pas au PLU de déterminer les règles soumettant les constructions à permis de construire ou à déclaration préalable. Ces règles de procédure sont définies pour l'ensemble du territoire national par les articles R. 421-14 et R. 421-17 du Code de l'urbanisme, qui renvoient aux nouvelles destinations et sous-destinations des constructions.

II. Les apports de la décision du Conseil d'État du 23 mars 2023

En matière d'application des nouvelles destinations, pour apprécier le régime d'autorisation et l'articulation avec les règles de fond, la Haute juridiction confirme en l'espèce son raisonnement tenu dans sa décision du 7 juillet dernier.

Face à un changement de destination dans un « PLU non alurisé », elle applique son raisonnement en deux temps et rappelle que « (...) pour déterminer si la ville de Paris était en droit d'exiger une déclaration préalable des sociétés Gorilla et Frichti, [il convient d'] apprécier l'existence d'un changement de destination au regard des cinq destinations identifiées à l'article R. 151-27 du Code de l'urbanisme. Ce n'était que dans un second temps qu'il devait examiner, le cas échéant et dans le cas où un changement de destination était constaté, si la destination des locaux permettait, au regard des règles sur les destinations fixées par le plan local d'urbanisme de Paris, de délivrer la décision de non-opposition à déclaration préalable et ainsi de régulariser, si cela était nécessaire, la situation des sociétés ».

Ainsi, en l'espèce, le Conseil d'État a naturellement censuré, pour erreur de droit, l'ordonnance du tribunal administratif qui s'est fondé sur les anciennes destinations pour apprécier l'existence d'un changement de destination et non sur les nouvelles.

Par ailleurs, la décision d'espèce porte sur la question du champ d'application des mises en demeure prises sur le fondement de l'article L. 481-1 du Code de l'urbanisme.

Cet article, issu de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique **N° Lexbase : L4571LUT**, permet à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme, indépendamment des poursuites pénales qui pourraient être engagées, de prononcer une mise en demeure, assortie le cas échéant d'une astreinte, dans l'objectif d'obtenir la régularisation d'une infraction, soit par le dépôt d'une demande d'autorisation ou déclaration, soit par la remise en état, comme c'est le cas en l'espèce.

Le juge des référés a jugé que l'infraction relevée n'entraîne pas dans le champ d'application de ces nouvelles dispositions. Il procède à une lecture littérale de cet article qui mentionne que « Lorsque des travaux mentionnés aux articles **L. 421-1** à L. 421-5 ont été entrepris ou exécutés en méconnaissance des obligations imposées par les titres Ier à VII du présent livre et les règlements pris pour leur application (...) ».

Or, en l'espèce, il s'agit d'un simple changement de destination réalisé sans travaux. Partant, le juge des référés a estimé sérieux le moyen tiré de l'illégalité de la mise en demeure.

Le Conseil d'État censure, pour erreur de droit, l'ordonnance du tribunal administratif et précise que les dispositions de l'article L. 481-1 du Code de l'urbanisme doivent être prises dans leur ensemble et que, eu égard à leur objet, elles sont applicables à l'ensemble des opérations soumises à permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir ou déclaration préalable. Il ajoute qu'il en est notamment ainsi pour les changements de destination soumis à déclaration préalable.

Ce qui est visé dans ces dispositions, c'est l'ensemble des travaux, au sens large, qui sont soumis à une autorisation d'urbanisme au titre des articles L. 421-1 à L. 421-5.

Rappelons enfin sur ce point que le Conseil d'État, dans une décision du 22 décembre 2022 **[3]**, s'est prononcé sur le contenu et l'objet de la mise en demeure. Il précise qu'en cas de constructions, aménagements, travaux ou installations constituant une infraction d'urbanisme, le maire peut ordonner de mettre ces derniers en conformité avec les dispositions dont la méconnaissance a été constatée, y compris, si la mise en conformité l'impose, **en ordonnant la démolition d'une construction irrégulière**.

En dernier lieu, les juges du Palais Royal traitent de la question de la destination de la nouvelle utilisation des locaux occupés par les sociétés dans la nouvelle nomenclature de l'article R. 151-27 du Code de l'urbanisme.

Ils précisent que des locaux destinés à l'activité de « dark store », correspondant à la réception et au stockage ponctuel de marchandises, afin de permettre une livraison rapide de clients par des livreurs à bicyclette, ne constituent pas des locaux « destinés à la présentation et vente de bien directe à une clientèle » de la sous-destination « artisanat et commerce de détail » et de préciser « (...) même si des points de retrait peuvent y être installés, ils doivent être considérés comme des entrepôts ».

Par conséquent, le Conseil d'État juge que les « dark stores » correspondent bien à la catégorie « entrepôts » au sens de la réglementation en vigueur.

On ajoutera pour terminer qu'un décret et un arrêté, du 22 mars 2023 **[4]**, publiés au lendemain de la décision du Conseil d'État, prévoient notamment la création de nouvelles sous-destinations et précisent également la sous-destination « entrepôt ».

Ainsi, celle-ci recouvre désormais « les constructions destinées à la logistique, au stockage ou à l'entreposage des biens sans surface de vente, les points permanents de livraison ou de retrait d'achats au détail commandés par voie télématique, ainsi que les locaux hébergeant les centres de données ».

En conclusion, les « dark stores » relèvent bien de la sous-destination « entrepôt ». Néanmoins, la frontière avec la sous-destination « artisanat et commerce de détail » reste mince dès lors que les produits commandés en ligne seraient retirés exclusivement par les clients dans des locaux servant au stockage.

[1] TA Paris, 24 avril 2023, n°s 2216464 [N° Lexbase : A98069RM](#), 2216467 [N° Lexbase : A03409SE](#), 2216468 [N° Lexbase : A97489RH](#), 2216470 [N° Lexbase : A00589SX](#) et 2216660 [N° Lexbase : A60649TR](#) pour la société Gorillas et n°s 2216450 [N° Lexbase : A04189SB](#), 2216451 [N° Lexbase : A96859R7](#), 2216452 [N° Lexbase : A00449SG](#) et 2216453 [N° Lexbase : A98709RY](#) pour la société Frichti.

[2] CE, 7 juillet 2022, n° 454789 [N° Lexbase : A29028AQ](#).

[3] CE, 22 décembre 2022, n° 463331, publié au recueil Lebon [N° Lexbase : A738383T](#).

[4] Décret n° 2023-195 du 22 mars 2023, portant diverses mesures relatives aux destinations et sous-destinations des constructions pouvant être réglementées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu [N° Lexbase : L2532MHA](#) et arrêté du 22 mars 2023, modifiant la définition des sous-destinations des constructions pouvant être réglementées dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu [N° Lexbase : L2550MHW](#), JO 24 mars 2023.

© Reproduction interdite, sauf autorisation écrite préalable