



JEAN-BAPTISTE OLLIER,
avocat au barreau de Narbonne, spécialiste en droit public,
cabinet Itinéraires avocats

Destinations

Le code de l'urbanisme consacre désormais cinq destinations et vingt sous-destinations pour les constructions.

Plan local d'urbanisme

Seuls les PLU «alurisés» appliqueront ces nouvelles destinations et sous-destinations, et pourront les réglementer de manière différente.

Changements

Le régime procédural des changements de destinations est modifié et fait référence aux nouvelles destinations et sous-destinations.

Urbanisme (1/2)

Changements de destinations ou de sous-destinations : quelle réglementation ?

La notion de «destination» des constructions a fait l'objet d'un profond remaniement par la loi «Alur» du 24 mars 2014 et le décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015, avec l'apparition de la notion de «sous-destination».

Dans le régime antérieur, l'article R.123-9 du code de l'urbanisme fixait neuf destinations pouvant faire l'objet de règles différentes par les plans locaux d'urbanisme (PLU). Et la notion de «changement de destination», dans le régime des autorisations d'urbanisme, était exclusivement appréhendée au regard de ces neuf destinations.

NOUVELLES DESTINATIONS ET SOUS-DESTINATIONS

Désormais, le code de l'urbanisme, dans ses articles R.151-27 à R.151-29, consacre cinq destinations, qui sont assorties de vingt sous-destinations (lire tableau ci-contre) dont le contenu est défini par un arrêté du 10 novembre 2016. Ces nouvelles destinations et sous-destinations ne peuvent être mises en œuvre que pour les PLU

«alurisés», intégrant l'ensemble des nouveaux articles R.151-1 à R.151-55 du code de l'urbanisme (1).

Mais, pour les autres PLU, «non-alurisés», le contenu de leur règlement reste régi par les dispositions antérieures, et continue d'appliquer et réglementer les neuf destinations prévues par l'ancien article R.123-9 du code de l'urbanisme.

EFFET IMMÉDIAT

La nouvelle définition des destinations et sous-destinations a un effet immédiat sur la notion de «changement de destination» et sur le champ d'application matériel des autorisations d'urbanisme.

PERMIS DE CONSTRUIRE

Il faut tenir compte des destinations et des sous-destinations. L'article R.*421-14 c) soumet à permis de construire les changements de destinations ou de sous-destinations, dès lors qu'ils s'accompagnent de travaux ayant pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment.

DÉCLARATION PRÉALABLE

En revanche, pour la déclaration préalable (changements de destination sans travaux modifiant la façade ou les structures porteuses du bâtiment), on ne tient compte que des destinations uniquement, et pas des sous-destinations. L'article R.*421-17 b) du code de l'urbanisme soumet à déclaration préalable «les changements de destination d'un bâtiment existant entre les différentes destinations définies à l'article R.151-27». La déclaration préalable n'est requise qu'en cas de changement entre les cinq nouvelles destinations: exploitation agricole et forestière; habitation; commerce et activités de service; équipements d'intérêt collectif et services publics; autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire.

DISPENSE DE TOUTE FORMALITÉ D'URBANISME

Les simples changements de sous-destination (sans travaux modifiant la façade ou les structures porteuses), à l'intérieur d'une même destination, ne sont soumis à aucune formalité au titre du code de l'urbanisme (2). Par exemple sera dispensé de toute formalité le changement de sous-destination entre industrie, bureau ou entrepôt. On sera donc sur un régime «de fait», où aucun acte juridique ne viendra formaliser le changement de sous-destination.

IMPACT DE LA RÉGLEMENTATION LOCALE

Le doute est jeté par les formulaires de demande d'autorisation d'urbanisme mis à jour (Cerfa 13406*06, Cerfa 13409*06, Cerfa 13404*06), qui distinguent deux tableaux des destinations à remplir alternativement: le premier indique être applicable «si votre projet de construction est situé dans une commune couverte par un plan local d'urbanisme ou un document en tenant lieu appliquant l'article R.123-9 du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure au 1^{er} janvier 2016», et ne retient que les neuf anciennes destinations (3).

Le second tableau est supposé être applicable «si votre projet de construction est situé dans une commune couverte par le règlement national d'urbanisme [RNU], une carte communale ou dans une commune non visée à la rubrique 5.5», et retient les nouvelles cinq destinations et vingt

sous-destinations. En d'autres termes, une telle distinction impliquerait une différence de champ d'application des autorisations d'urbanisme, selon que le projet se situe, soit sur une commune dotée d'un PLU «non alurisé» (où l'on retiendrait les neuf destinations au sens de l'ancien article R.123-9), soit dans les autres cas, c'est-à-dire sur un territoire couvert par un PLU «alurisé», par le RNU ou une carte communale (où l'on retiendrait les nouvelles cinq destinations et vingt sous-destinations des articles R.151-27 et R.151-28).

Si l'on comprend le souci de lisibilité cherchant à rapprocher les exigences procédurales des règles de fond ou servitudes d'urbanisme en vigueur, il n'en demeure pas moins que cela rencontre de profonds écueils.

UN RÉGIME PROCÉDURAL NÉCESSAIREMENT UNIFORME

La distinction «territoriale» retenue par les formulaires pose difficulté et ne nous semble pas justifiée, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, les dispositions des articles R.*421-14 et R.*421-17 n'opèrent aucune distinction selon la situation locale, la nature du document d'urbanisme en vigueur, ou sa date d'approbation. Et les textes relatifs à la composition des dossiers de permis de construire et de déclaration préalable (4) indiquent explicitement de faire référence, pour l'existant et pour les constructions nouvelles, aux nouvelles destinations et sous-destinations visées

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi «Alur».
- Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre 1^{er} du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme.
- Arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu.

aux articles R.151-27 et R.151-28. Pour pousser plus loin l'analyse, il faut rappeler que les règles de procédure et de champ d'application des autorisations ou déclarations d'urbanisme sont en principe fixées de manière générale et impérative par le code de l'urbanisme lui-même, c'est-à-dire directement par des dispositions de rang législatif ou réglementaire, de portée et d'application nationale. Et il est d'enjeu primordial que ces règles soient uniformes sur l'ensemble du territoire, et l'on comprendrait mal qu'un même projet soit soumis à des règles d'autorisation variant selon les contingences locales.

Ensuite, il faut rappeler qu'un document d'urbanisme local tel qu'un PLU ne peut produire de règle juridiquement contraignante qu'uniquement dans le strict cadre

de l'«habilitation» qui lui est donnée par la loi. Et par principe, un PLU ne peut fixer que des «servitudes d'urbanisme», c'est-à-dire des règles de fond concernant l'occupation et l'utilisation du sol, mais pas de règles procédurales. En ce sens, une jurisprudence constante interdit au PLU de fixer des règles imposant des règles ou contraintes procédurales: il ne peut pas, par exemple, exiger la production de telle ou telle pièce, non réglementairement prévue, à l'appui d'une demande d'autorisation d'urbanisme. Plus encore, le PLU ne peut pas soumettre telle ou telle occupation du sol à une procédure d'autorisation ou de déclaration non prévue par la loi ou le règlement. Ainsi, les PLU «ne peuvent comporter que des conditions de fond de l'octroi du permis de construire», et «il n'appartient aux auteurs des règlements d'urbanisme ni d'imposer des formalités autres que celles prévues par le code, ni de modifier les compétences déterminées par celui-ci» (5).

En clair, un PLU ne peut pas comporter de dispositions ayant pour objet de modifier les règles de compétences, de formalités ou de procédure fixées par le code de l'urbanisme. Par conséquent, on voit mal comment les règles qu'un PLU comporte ou non (en l'occurrence, selon qu'il applique les neuf anciennes destinations ou les nouvelles destinations et sous-destinations) pourraient avoir pour effet de modifier les règles de procédure et de champ d'application des autorisations d'urbanisme. Pour l'instruction des demandes de permis de construire ou déclaration préalable de changement de destination, la plus grande prudence sera de mise, dans l'attente d'une clarification. ●

(1) Ce qui est de droit pour toutes les procédures d'élaboration ou de révision «normale» prescrites à compter du 1^{er} janvier 2016. Pour les procédures d'élaboration et de révision prescrites antérieurement, il est possible d'opter pour une application volontaire des nouvelles règles (art. 12 du décret du 28 décembre 2015).

(2) C. urb., art. R.*421-17.

(3) Les formulaires précisent: «Le changement de destination consiste à transformer une surface existante de l'une des neuf destinations mentionnées dans le tableau vers une autre de ces destinations.»

(4) C. urb., art. R.*431-5, R.*431-6 et R.*431-35.

(5) CE, sect. 3 décembre 1993, «Ville de Paris», req. n°146710, 21 mars 1986, «copropriété de l'immeuble "Les Périades"», req. n°61817, 24 janvier 1990, «Naudon», req. n°62268.

À PARAÎTRE

J.-B. Ollier, «Destinations et sous-destinations: les nouveaux outils du PLU "alurisé"».

Destinations	Sous-destinations
Exploitation agricole et forestière	<ul style="list-style-type: none"> • Exploitation agricole • Exploitation forestière
Habitation	<ul style="list-style-type: none"> • Logement • Hébergement
Commerces et activités de service	<ul style="list-style-type: none"> • Artisanat et commerce de détail • Restauration • Commerce de gros • Activités de service où s'effectue l'accueil d'une clientèle • Hébergement hôtelier et touristique • Cinéma
Équipements d'intérêt collectif et services publics	<ul style="list-style-type: none"> • Locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés • Locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés • Établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale • Salles d'art et de spectacles • Équipements sportifs • Autres équipements recevant du public
Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire	<ul style="list-style-type: none"> • Industrie • Entrepôt • Bureau • Centre de congrès et d'exposition