

IMMEUBLES À PARIS : L'OBSCURE CLARTÉ DE L'AUTORISATION DE CHANGEMENT D'USAGE



par **Pierre Morel** Président, Soveico ; Membre titulaire, IFEI¹

Après deux années d'application du nouveau règlement parisien de « protection du logement », les premières sanctions sont tombées. Les propriétaires utilisateurs d'Airbnb ne sont pas à la fête... En revanche, deux dispositions concernant les bureaux des professions libérales et les locaux en rez-de-chaussée ouvrent quelques opportunités.

Le contrôle du changement d'usage des immeubles d'habitation « à un usage autre » que le logement est strictement réglementé à Paris, sujet du présent article, et dans certaines villes de plus de 200 000 habitants (Marseille², Nice³ et Lyon⁴). Toutes ces métropoles appuient leur réglementation sur l'article L. 631-7 du Code de la construction et de l'habitation (CCH).

- ▶ Son 2^e alinéa dispose que « constituent des locaux destinés à l'habitation 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 donnés en location dans les conditions de l'article L. 632-1 ».
- ▶ Le dernier alinéa, issu de l'article 16 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 dite loi Alur, précise que « le fait de louer un local meublé destiné à l'habitation de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile constitue un changement d'usage au sens du présent article ».

Coordination difficile. Ces deux législations, de l'urbanisme avec le permis de construire et les changements de destination, d'une part, et des autorisations préalables de changement d'usage inscrit dans le Code de la construction et de l'habitation, d'autre part, sont réputées indépendantes. Leur interdépendance apparaît pourtant à l'article L. 631-8 du CCH :

« Lorsque le changement d'usage fait l'objet de travaux entrant dans le champ d'application du permis de construire, la demande de permis de construire ou la déclaration préalable vaut demande de changement d'usage. Ces travaux ne peuvent être exécutés qu'après l'obtention de l'autorisation mentionnée à l'article L. 631-7. »

- ▶ Un permis de construire peut entraîner un changement de destination de l'immeuble, de locaux d'habitation à bureaux par exemple. À ce sujet, l'article L. 631-7 du CCH, 3^e alinéa, dispose que : « Un local est réputé 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. 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. »
- ▶ Plusieurs observations s'imposent :
 - ▶ certains changements de destination, « en raison de leur nature ou de leur localisation », doivent être précédés de la délivrance d'un permis de construire (article L. 421-1 du Code de l'urbanisme) ;
 - ▶ le Code de l'urbanisme prévoit cinq destinations pour les constructions, « Habitation » (2^e) étant distincte de celle de « Commerce et activités de

1. Institut français de l'expertise immobilière.
2. Marseille : séance du conseil municipal du 25 mai 2009.
3. Nice : séance du conseil municipal du 29 janvier 2010.
4. Lyon : séance du conseil de communauté du 27 juin 2011.



service » (3°) qui comprend la sous-destination « hébergement hôtelier et touristique » (articles R. 151-27 et R. 151-28) ;

- ▷ le Conseil d'État a jugé que les deux législations sont indépendantes (Conseil d'État, 5 avril 1996, Caisse générale de retraite des cadres par répartition n° 133813, à propos du logement du gardien d'une résidence devant être transformé en salle de gymnastique) ;
- ▷ À Paris, les demandes doivent être déposées, ou envoyées, auprès d'un guichet unique (PASU) situé 6, promenade Claude-Lévi-Strauss - 75013 Paris, mais les formulaires de demande d'autorisation de changement d'usage portent le timbre de la « direction du logement et de l'habitat » ;
- ▷ les travaux autorisés au titre du permis de construire ou de la déclaration préalable de travaux (urbanisme) ne peuvent démarrer qu'après l'obtention de l'autorisation de changement d'usage des locaux d'habitation, ce qui induit une interdépendance réelle entre ces deux législations.

OBJECTIF : « LA PROTECTION DU LOGEMENT »

C'est sur cette base législative teintée d'obscurité que la Ville de Paris a édifié une construction originale d'autorisations de changement d'usage des locaux d'habitation. Ces autorisations sont délivrées dans le cadre d'un règlement municipal entré en vigueur le 1^{er} avril 2009, modifié une première fois en 2011. Une seconde modification, approuvée par le Conseil de Paris dans sa séance des 17, 18 et 19 novembre 2014 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

Le bureau en charge du traitement des demandes de changement d'usage est dénommé « bureau de la protection des locaux d'habitation » et non « bureau des autorisations de changement d'usage ». L'objectif est, en effet, de préserver – voire d'augmenter – le nombre de logements dans la capitale en soumettant la transformation de logements à un autre usage que l'habitation (bureaux, cabinets de professions libérales, locations meublées touristiques) à une autorisation préalable de la direction du logement et de l'habitat de la mairie de Paris.

Principe de compensation. L'évolution du régime parisien des autorisations de changement d'usage s'est faite dans le sens d'une précision accrue mais aussi d'une plus grande complexité et subtilité, en donnant parfois au non-dit une place qui peut

paraître plus importante que le texte lui-même. Trois types d'autorisation de changement d'usage sont prévus :

- ▷ l'autorisation à titre personnel, délivrée à une personne pour la durée de son activité dans le local ;
 - ▷ l'autorisation à caractère réel, qui permet de transformer définitivement un local d'habitation en local professionnel ou commercial ;
 - ▷ l'autorisation à usage mixte délivrée à une personne exerçant une activité professionnelle dans sa résidence principale.
- ▶ Les autorisations à caractère réel sont liées au local et non à l'occupant. Elles doivent être assorties d'une compensation qui consiste « en la transformation en habitation de locaux ayant un autre usage que l'habitation au 1^{er} janvier 1970 ou ayant fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme changeant leur destination postérieurement au 1^{er} janvier 1970 et n'ayant pas déjà été utilisés à titre de compensation ».

▶ La compensation résultant de la transformation en habitation de locaux (B) autres que ceux qui doivent devenir un autre usage que l'habitation (A) se traduit, le plus souvent, par l'achat de « droits de commercialité » attachés aux locaux B¹. Ces droits sont calculés sur la base de « coefficients de compensation » qui ont été encore durcis en 2014, rendant quasi impossible la transformation au profit de nouveaux bureaux dans les arrondissements déjà déficitaires en logements, notamment sociaux (voir encadré 1 : « Les coefficients de compensation encore durcis à Paris »).

Infractions sévèrement réprimées. Les sanctions sont prévues par l'article L. 651-2 du CCH. Dans sa rédaction nouvelle, issue de l'article 59 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, le montant de l'amende a été porté à 50 000 € par local irrégulièrement transformé (contre 25 000 € auparavant).

▶ Les infractions sont de la compétence du juge judiciaire qui peut, outre les sanctions financières, infliger des sanctions pénales si des faux sont commis en écritures. L'article L. 651-2 du CCH, 2^e alinéa, prévoit le prononcé de l'amende par le président du tribunal de grande instance, statuant en la forme des référés, « sur requête du maire de la commune dans laquelle est situé le local irrégulièrement transformé et sur conclusions du procureur de la République, partie jointe avisée de la procédure » (auparavant les poursuites étaient diligentées par le procureur de la République).

1. Sur ce sujet, voir P. Morel, « Cession de commercialité : une opportunité à saisir ? », *Réflexions Immobilières*, n° 60, 2e trimestre 2012.

► Le juge judiciaire a, sur la base de l'article L. 651-2 du CCH dans sa version antérieure, condamné un couple propriétaire de cinq appartements loués illicitement comme locations meublées de courtes durées à 10 000 € d'amende « par infraction », soit au total 50 000 € (CA Paris Pôle 1 Ch. 3, 4 septembre 2012, n° RG 11/21971).

► Une astreinte peut être prévue pour le « retour à l'usage d'habitation » du local transformé sans autorisation, à l'expiration du délai fixé par le juge. Lorsqu'elle est ordonnée, l'astreinte constitue une sanction particulièrement sévère : elle peut être « d'un montant maximal de 1 000 € par jour et par mètre carré utile du local irrégulièrement transformé ».

Amendes et astreintes au profit des communes.

Le produit des amendes, comme celui des astreintes, est intégralement versé à la commune dans laquelle est situé le local. Les maires des communes qui ont adopté une réglementation des changements d'usage ont donc un intérêt financier certain à poursuivre les contrevenants.

À Paris, la bénéficiaire des amendes et astreintes est, depuis le 26 mars 2014, date d'entrée en vigueur de la loi Alur (article 18), la ville de Paris (et non plus l'Anah) : c'est une incitation supplémentaire à la poursuite des infractions constatées par les agents assermentés du bureau de la protection des locaux d'habitation.

Enjeux financiers. À Paris, les charges des compensations sont loin d'être négligeables (3 400 € HT par mètre carré dans le VIII^e arrondissement... coefficient 1, voir tableau 1). Entre avril 2009, date d'entrée en vigueur du dispositif, et fin 2016, le montant global des droits de commercialité a atteint presque 100 millions d'euros.

Par ses enjeux immobiliers et financiers, la réglementation du changement d'usage doit être intégrée dans les réflexions stratégiques d'investissements immobiliers. C'est particulièrement vrai dans trois situations examinées ci-après : les locations meublées de courte durée, les bureaux des professions libérales réglementées et ceux des professions libérales non réglementées dès lors qu'ils sont situés en rez-de-chaussée.

TABEAU 1

Prix des cessions de commercialité

Valeurs moyennes au 1^{er} trimestre 2017

Arrondissements	Coefficient 2 Cession par personne morale ou physique (non sociaux) HT le m ²	Coefficient 1 Cession par bailleurs sociaux HT le m ²
I ^{er}	900	1 800
II ^e	700	1 400
III ^e	750	1 500
IV ^e	800	1 600
V ^e	800	1 600
VI ^e	800	1 600
VII ^e	850	1 700
VIII ^e	1 700	3 400
IX ^e	750	1 500
X ^e	450	900
XI ^e	400	800
XII ^e	400	800
XIII ^e	400	800
XIV ^e	350	700
XV ^e	450	900
XVI ^e	900	1 800
XVII ^e	750	1 500
XVIII ^e	450	900
XIX ^e	250	500
XX ^e	225	450



Encadré 1 - Les coefficients de compensation encore durcis à Paris

En principe, le coefficient de compensation est de 1 m² offert pour 1 m² de surface d'habitation transformée. Mais, dès l'origine, en 2009, ce coefficient a été plus important dans certains secteurs dits « de compensation renforcée » (1). La situation est devenue plus complexe encore avec la récente obligation de compensation dans le même arrondissement au moins pour moitié (2). À ces contraintes s'en ajoutent deux autres, portant sur une équivalence de qualité des locaux concernés (3) et sur la concomitance de la transformation (4).

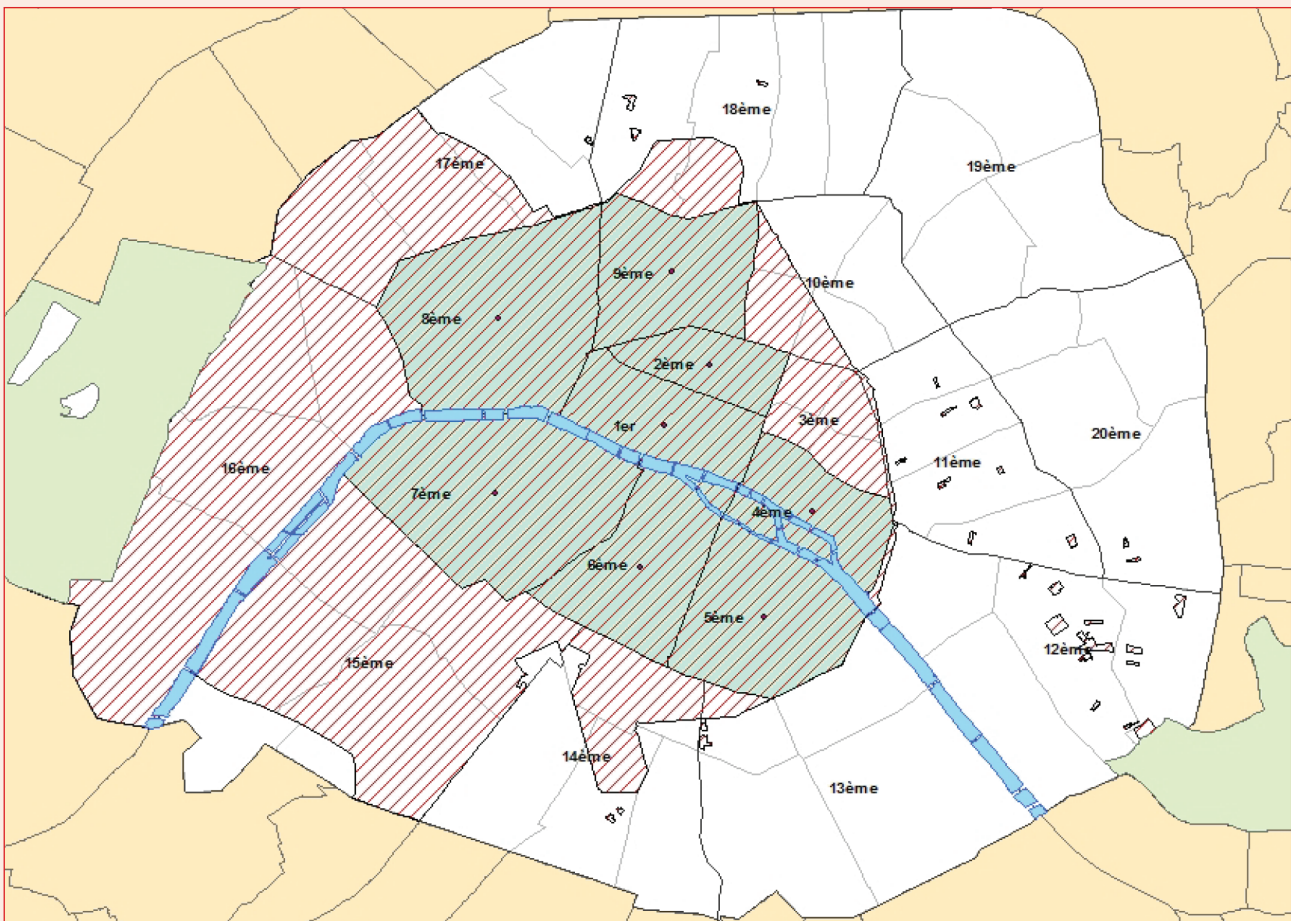
1. Secteur de compensation renforcée (SCR)

Dans les endroits où le ratio logements/locaux d'activité a été reconnu comme déficitaire, le coefficient est de 2 m² compensés pour 1 m² de local d'habitation transformé, sauf si la compensation

s'opère par transformation de mètres carrés de bureaux en logements sociaux, auquel cas le coefficient, incitatif dans l'objectif de renforcer la mixité sociale, est de 1 pour 1. Notons que, lorsque la compensation est sociale, elle peut avoir lieu soit dans l'arrondissement concerné, soit en dehors de celui-ci mais dans le périmètre du SCR, sous condition que le nombre de logements offerts en compensation soit identique au nombre de logements supprimés.

► Le SCR est, bien entendu, celui où la compensation est la plus contraignante pour l'investisseur. Les arrondissements concernés sont : 1^{er}, 2^e, 4^e, 5^e, 6^e, 7^e, 8^e, 9^e, 10^e, 11^e, 12^e, 13^e, 14^e (partie), 15^e, 16^e, 17^e (partie) ; s'y ajoutent des îlots Nord, Est et Sud de Paris, particulièrement dans les 5^e, 11^e, 12^e, 18^e, 19^e (voir plan ci-dessous).

Plan du secteur de compensation renforcée



□ Hors secteur de compensation renforcée : la compensation est de 1 m² pour 1 m² de logement supprimé, située uniquement dans l'arrondissement de transformation.

▨ Secteur de compensation renforcée : la compensation est de 2 m² pour 1 m² de logement supprimé, sauf si les locaux de compensation sont transformés en logements locatifs sociaux, dans ce cas la compensation requise est de 1 m² pour 1 m².

■ Zone 50% dans l'arrondissement : au moins 50% de la surface transformée devra être compensée dans l'arrondissement de transformation. Le solde peut être compensé dans tout le secteur de compensation renforcée uniquement pour du logement social. Cette zone entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2015.

Certains arrondissements sont entièrement dans le SCR (les 8^e, 15^e et 16^e arrondissements notamment). D'autres n'y sont que partiellement inclus : les 14^e et 17^e, par exemple.

- ▶ Une seule exception est prévue, pour la transformation de locaux par un « propriétaire identique au sein d'une même unité foncière ». Dans ce cas, « la surface minimale exigée, au titre de la compensation, correspond à la surface des locaux transformés » (ratio de 1 pour 1). L'application de cette règle de 1 pour 1 est donc exclue pour les compensations entre copropriétaires au sein d'un même immeuble sous le régime de copropriété.

2. Compensation de 50 % dans l'arrondissement

La version en vigueur du règlement municipal, adoptée par délibération du Conseil de Paris des 17 et 18 novembre 2014, a prévu, en son article 2, l'obligation de compenser au moins 50 % de la surface transformée dans l'arrondissement de transformation : « Si les locaux transformés sont situés dans les 1^{er}, II^e, IV^e, V^e, VI^e, VII^e, VIII^e, IX^e arrondissements, où le déficit de logements par rapport à l'activité est particulièrement marqué, 50 % au plus de la surface transformée pourra être compensée en dehors de l'arrondissement de transformation. » Raison invoquée : « Ces arrondissements sont caractérisés par un rapport entre le nombre d'emplois salariés et le nombre d'actifs résidents, tel que mesuré par l'Insee, supérieur à la moyenne parisienne. »

Exemple. Pour transformer 100 m² de logement dans le 1^{er} arrondissement (situé dans le SCR), la compensation totale requise est de :

- ▶ 200 m² (coefficient 2) si la compensation se fait entièrement dans le secteur privé ;
- ▶ 100 m² si elle se fait entièrement sous forme de logements sociaux ;
- ▶ 150 m² si elle se fait à parité entre le logement social et le logement privé.

Mais, dans tous les cas, l'exigence de « 50 % dans l'arrondissement » est imposée. Dans cet exemple, elle devra être « au moins » dans l'arrondissement et devra prendre l'une des formes suivantes :

- ▶ 100 m² (coefficient 2) pour la compensation entièrement dans le logement privé ;
- ▶ 50 m² (coefficient 1) si elle se fait entièrement sous forme de logements sociaux ;
- ▶ 50 m² de logements sociaux dans l'arrondissement et 100 m² de logement privé dans ce même arrondissement ; ou 100 m² de logement privé dans l'arrondissement et 50 m² de logement social dans un autre arrondissement.

Conséquence. Cette exigence de surfaces minimales de « 50 % dans l'arrondissement » a pour conséquence la quasi-impossibilité actuelle de conduire des opérations de transformation dans les arrondissements les plus recherchés pour l'implantation de bureaux, en particulier les 1^{er}, VII^e et VIII^e arrondissements où le logement social est déficitaire.

3. Critères qualitatifs ouvrant latitude à la subjectivité

L'article 2 du règlement, paragraphe 1, prévoit que les locaux proposés en compensation doivent cumulativement correspondre à des « unités de logement », et « être de qualité et de surface équivalentes à celles faisant l'objet du changement d'usage ».

- ▶ La règle de l'unité de logement est celle de la compensation par un logement en totalité et non par une éventuelle partie d'un logement existant. Déjà appliquée antérieurement à l'entrée en vigueur du règlement, elle est logique dans l'objectif municipal de préservation du parc de locaux d'habitation et consiste à ne pas faire l'addition de mètres carrés dans des parties de logements pour un calcul purement arithmétique des surfaces compensées.

- ▶ Le critère de qualité équivalente dans les locaux privés s'apprécie au regard de l'aspect de l'immeuble, de l'environnement, de sa localisation, etc. L'application de ce critère, pour les locaux privés, peut être source de contestations. Comment comparer, par exemple, un appartement haussmannien et ses hauteurs sous plafond avec moulures avec un appartement rénové transformé en duplex à la décoration résolument contemporaine offrant une vue imprenable sur Paris ?

Cumul. En ajoutant des critères qualitatifs de l'immeuble à ceux liés à son implantation, la mairie de Paris renforce, dans un sens cumulatif, les conditions imposées aux cessionnaires, c'est-à-dire aux demandeurs d'autorisation de changement d'usage, afin de ne pas aggraver la pénurie de logements sur la capitale.

4. Concomitance

À ces critères s'ajoute la concomitance temporelle de la transformation des surfaces d'habitation en bureaux avec celle, inverse, de l'immeuble de bureaux en logements. Cette concomitance peut devenir largement théorique dans la mesure où les immeubles nécessitent des travaux lourds de transformation. En fait, la concomitance signifie que la surface commerciale ne soit pas encore revenue à l'habitation au moment du dépôt du dossier à la mairie de Paris.

LOCATIONS MEUBLÉES DE COURTE DURÉE : MULTIPLICATION DES EXIGENCES

L'article 3 du règlement parisien dispose que « l'autorisation de changement d'usage pour la transformation d'un local ou de locaux destinés à l'habitation en locaux meublés loués de manière répétée pour de courtes durées, à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile, est subordonnée à une compensation dans le même arrondissement que celui de la transformation ».

Cette nouvelle règle vise à maintenir un nombre de logements au moins identique dans le même arrondissement. On peut cependant s'étonner que cette obligation s'applique aussi à des arrondissements qui ont déjà un nombre prédominant de logements sur les locaux d'activité, comme le XIX^e ou le XX^e arrondissement.

Déclaration préalable. L'article L. 324-1-1 du Code de tourisme a prévu une déclaration préalable « auprès du maire de la commune où est situé le meublé » mais sans sanction pour les contrevenants. La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (article 51) a ajouté un II à l'article L. 324-1-1 ainsi libellé :

« Dans les communes où le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation est soumis à autorisation préalable [...] une délibération du conseil municipal peut décider de soumettre à une déclaration préalable soumise à enregistrement auprès de la commune toute location pour de courtes durées d'un local meublé en faveur d'une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile. Lorsqu'elle est mise en œuvre, cette déclaration soumise à enregistrement se substitue à la déclaration mentionnée au I du présent article. »

La mairie de Paris a décidé de mettre en œuvre cette disposition pour mieux contrôler les transformations de locaux d'habitation en meublés de tourisme à la rentabilité plus attrayante que celle des locaux meublés loués à titre de résidence principale avec contrat de bail d'un an ou de 9 mois pour les étudiants (article L. 632-1 du Code de la construction et de l'habitation).

Locataires : conséquence des sous-locations interdites. Certains locataires d'appartements loués à titre de résidence principale, attirés par la perspective de rentabiliser les loyers payés par des sous-locations à des touristes, peuvent se voir poursuivis par les propriétaires. Le tribunal d'instance du IX^e arrondissement

a ainsi considéré que la procédure d'expulsion diligentée par une SCI envers un locataire, pour violation de l'interdiction de sous-location, lui valait « avertissement solennel d'avoir désormais à se conformer strictement à ses obligations contractuelles et légales » (TI Paris IX^e arrondissement, 13 février 2014, SCI Pixel 1)¹.

La SCI s'est néanmoins vue débouter de l'octroi de la somme de 16 380 € au titre de dommages-intérêts, le juge ne voyant pas « à quel titre cette dernière pourrait prétendre à cette somme », du fait de l'absence d'un préjudice financier (le locataire ayant régulièrement acquitté ses loyers contractuellement dus) et estimant que faire droit à cette demande « reviendrait à lui permettre de s'enrichir indûment » (TI Paris 13 février 2014 précité).

Propriétaires bailleurs : nouveaux dangers... En revanche, un jugement récent a alloué à une SCI « 5 000 € au titre de son préjudice moral, aucun préjudice matériel ou financier n'étant démontré » pour la sous-location pendant plus de trois ans, non autorisée par la SCI, de l'appartement loué par le locataire sur la plate-forme de réservations électronique Airbnb (TI Paris V^e arrondissement, 6 avril 2016)².

► Or « le fait de louer un local meublé destiné à l'habitation de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile » constitue un changement d'usage, comme l'indique le dernier alinéa de l'article L. 631-7 du Code de la construction et de l'habitation, issu de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi Alur).

► Il s'ensuit que le propriétaire peut être poursuivi à raison du changement d'usage illicite de l'appartement loué comme local d'habitation puisque celui-ci aurait dû faire l'objet d'une autorisation préalable avec compensation.

...et nouveaux recours possibles ? Depuis une ordonnance du 15 septembre 2016, si un propriétaire découvre que le locataire sous-loue l'appartement loué sur la plate-forme Airbnb sans son autorisation, il pourra demander au juge judiciaire l'autorisation de mandater un huissier de justice pour se rendre dans les locaux d'Airbnb France afin de « rechercher tout dossier, fichier, document, correspondance situé dans lesdits locaux, ses établissements ou annexes quel qu'en soit le support, informatique ou autre, [...] notamment le relevé des transactions » relatives à l'appartement loué (ordonnance du TGI Paris, 15 septembre 2016)³.

1. URL <https://www.legalis.net/jurisprudences/tribunal-dinstance-de-paris-9eme-jugement-du-13-fevrier-2014/>

2. URL <https://www.legalis.net/jurisprudences/tribunal-dinstance-de-paris-5eme-jugement-du-6-avril-2016/>

3. URL <http://bfmbusiness.bfmbtv.com/entreprise/sous-location-illegale-airbnb-va-devoir-montrer-patte-blanche-1040377.html>

► Airbnb a minimisé la portée de cette jurisprudence en indiquant que « ce cas ne pourra pas faire jurisprudence. Airbnb ne peut traiter que des demandes individuelles approuvées par un tribunal. Ensuite, Airbnb voit si la demande est recevable et proportionnée. En effet, nous sommes soumis au droit européen, qui est très précis en matière de données privées des utilisateurs ».

► Mais une fois en possession des relevés de transactions, le propriétaire pourra intenter une action aux fins de se voir attribuer les loyers illicitement perçus par son locataire¹. En effet, la loi prévoit que « le locataire ne peut ni céder le contrat de location, ni sous-louer le logement sauf avec l'accord écrit du bailleur, y compris sur le prix du loyer. Le prix du loyer au mètre carré de surface habitable des locaux sous-loués ne peut excéder celui payé par le locataire principal » (article 8 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989). Toutefois, le propriétaire pourra peut-être se voir objecter qu'il est un tiers au contrat entre la plateforme de réservation électronique et le locataire utilisateur...

Imposition des loyers. Concernant les obligations fiscales, l'article 242 bis du Code général des impôts, créé par l'article 87 de la loi de finances pour 2016, impose aux plateformes de réservation électronique d'adresser à leurs utilisateurs « un document récapitulant le montant brut des transactions dont elles ont connaissance et qu'ils ont perçu, par leur intermédiaire, au cours de l'année précédente ».

► En revanche, l'amendement, adopté par le Sénat à l'occasion du projet de loi sur la République numérique (article 24 ter), prévoyant d'instaurer pour ces plateformes l'obligation de communiquer à l'administration fiscale les revenus perçus par les loueurs *via* le service qu'elles proposent a été supprimé par l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement, notamment pour des raisons de « défis de mise en œuvre technique, liés notamment au fait que les plateformes n'ont pas toujours d'obligation de vérification d'identité »².

► Cette suppression est regrettable dans la mesure où les propriétaires peuvent avoir la tentation d'« oublier » de déclarer spontanément les revenus des locations à des touristes domiciliés à l'étranger, ce qui introduit une distorsion de concurrence avec les hôteliers parisiens tenus de respecter un ensemble d'obligations fiscales et sociales.

PROFESSIONS LIBÉRALES RÉGLEMENTÉES : UN TRAITEMENT PARTICULIER

L'article 4 du règlement parisien prévoit qu'une autorisation « peut » être accordée à titre personnel aux 26 professions résultant du règlement de 2011 et, désormais, à huit autres professions libérales définies (voir encadré 2, page suivante, « Les professions libérales éligibles à l'autorisation personnelle »). L'autorisation personnelle, délivrée sans compensation, « cesse de produire effet lorsqu'il est mis fin, à titre définitif, pour quelque raison que ce soit, à l'exercice professionnel du bénéficiaire », en vertu de l'article L. 631-7-1, 2^e alinéa, du CCH.

Sans limite ou avec franchise. L'article 4, 1^o, du règlement municipal parisien permet à une personne physique d'obtenir une autorisation personnelle dans les cas suivants :

► « dans les quartiers autres que ceux où a été constatée une prédominance des surfaces de bureaux par rapport aux surfaces de logements [...] lorsque la surface du local, objet du changement d'usage, ne dépasse pas 50 mètres carrés par professionnel et dans la limite de 150 mètres carrés par local ;

► sans limite de surface dans les quartiers prioritaires définis par l'article 5 de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine ;

► dans tous les quartiers à l'occasion du remplacement d'un professionnel régulièrement installé dans la limite de 250 mètres carrés. Toutefois, dans le cas où la totalité des professionnels exerçant dans le local cessent leur activité, le local revient à son usage d'habitation. »

Ces limites de superficie constituent une franchise : la compensation n'est exigée que pour la partie excédant ces seuils.

Retour à l'usage d'origine. À l'extinction de l'autorisation personnelle, le local doit recouvrer son usage d'origine, l'« habitation », et peu importe que le local ait été affecté trente ans ou plus à un cabinet libéral (architectes, avocats, infirmières, médecins, etc.). Le règlement municipal de la mairie de Paris inclut, à cet égard, une phrase sibylline et trop souvent méconnue : « Dans le cas où la totalité des professionnels

1. Sur le fondement de l'article 546 du Code civil : « La propriété d'une chose soit mobilière, soit immobilière, donne droit sur tout ce qu'elle produit, et sur ce qui s'y unit accessoirement soit naturellement, soit artificiellement. Ce droit s'appelle « droit d'accès » ».

2. URL <http://www.fiscalonline.com/Plateformes-en-ligne-le.html>.



Encadré 2 - Les professions libérales éligibles à l'autorisation personnelle

1. Liste des 26 professions résultant de la loi du 29 novembre 1966 sur les SCP et de la loi du 31 décembre 1990 sur les sociétés d'exercice libéral

Avocats	Orthophonistes
Avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation	Directeurs de laboratoires d'analyses de biologie médicale
Avoués à la cour	Orthoptistes
Commissaires-priseurs judiciaires	Diététiciens
Huissiers de Justice	Sages-femmes
Notaires	Vétérinaires
Greffiers de tribunal de commerce	Pharmaciens
Administrateurs judiciaires et Mandataires liquidateurs	Experts agricoles et fonciers ou forestiers
Chirurgiens-dentistes	Commissaires aux comptes
Infirmiers	Experts comptables
Médecins	Géomètres experts
Masseurs kinésithérapeutes	Architectes
Pédicures podologues	Conseils en propriété industrielle

2. Ajout de huit autres professions libérales limitativement énumérées par le règlement de 2014, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2015

Agent général d'assurance	Ostéopathe
Chiropracteur	Psychologue
Conseil en investissement financier	Psychomotricien
Ergothérapeute	Psychothérapeute

Annexe

Quelques termes techniques et leur mode d'emploi

- ▶ La législation des changements d'usage est indépendante de celle des agréments de bureaux (agrément promoteur-investisseur) et des redevances pour création de bureaux.
- ▶ Le changement d'usage doit être obtenu préalablement à la signature du bail commercial (Cass. 3^e civ, 11 décembre 1996). À défaut, le bail commercial est nul de plein droit et la responsabilité du bailleur ainsi que du conseil en immobilier d'entreprise sera engagée (CA Paris 1^{re} chambre S 6, 13 janvier 1999).
- ▶ Les locaux appartenant aux personnes publiques sont soumis au régime de l'article L. 631.7 du CCH, sauf dispositions spéciales.
- ▶ Un bail commercial destiné exclusivement au logement de fonction est à usage d'habitation (Cass. 3^e civ., 23 mai 1973).
- ▶ Un bail mixte est à usage commercial pour le tout (qualifié d'indivisible) sans analyser la répartition des surfaces à usage commercial et à usage d'habitation : autrement dit, le statut des baux commerciaux régit ici la totalité du rapport locatif. Toutefois, si le local réservé à l'habitation devait être transformé pour recevoir un autre usage, ce logement devrait être compensé.
- ▶ Les locaux meublés sont des locaux d'habitation s'ils constituent la résidence principale du preneur et font l'objet d'un bail écrit obligatoire d'un an minimum réduit à 9 mois pour les étudiants (art. L. 632-1 du CCH).
- ▶ Un local situé au sous-sol d'un immeuble et faisant corps avec lui a le caractère d'un local d'habitation ; il ne peut donc être l'objet d'un changement d'usage sans autorisation (CE, 6 mai 1957).
- ▶ La surface à prendre en compte est celle de l'article R. 111-2 du CCH : « La surface habitable d'un logement est la surface de plancher construite, après déduction des surfaces occupées par les murs, cloisons, marches et cages d'escaliers, gaines, embrasures de portes et de fenêtres ; le volume habitable correspond au total des surfaces habitables ainsi définies multipliées par les hauteurs sous plafond. » Il n'est pas tenu compte de la superficie des combles non aménagés, caves, sous-sols, remises, garages, terrasses, loggias, balcons, séchoirs extérieurs au logement, vérandas, volumes vitrés prévus à l'article R* 111-10, locaux communs et autres dépendances des logements, ni des parties de locaux d'une hauteur inférieure à 1,80 mètre.
- ▶ Les attestations et certificats administratifs sont réputés sans valeur décisive depuis l'ordonnance du 8 juin 2005 et ce, devant les abus et la découverte de faux établis principalement entre 1985 et 1990.

exerçant dans le local cessent leur activité, le local revient à son usage d'habitation » (article 4, 1^o, *in fine*).

- ▶ Cette situation est celle du professionnel exerçant à titre individuel : lorsqu'il cesse son activité (retraite par exemple), le local, s'il est administrativement à usage d'habitation, ne peut être occupé par son successeur sans une nouvelle autorisation, laquelle, dans certains quartiers, peut être assortie d'une demande de compensation.
- ▶ Un chirurgien-dentiste l'a appris à ses dépens : voulant prendre la succession d'un confrère qui déménageait dans un autre local, la mairie de Paris a pris une décision de refus de changement d'usage sans compensation, le local étant situé dans le VIII^e arrondissement, quartier de la capitale où le ratio activité/logement est le plus fort.

Jurisprudence stricte. Le juge administratif a considéré que les dispositions de la dernière phrase de l'article 4 du règlement municipal ont pour objet de « préciser que, dans le cas où le ou les professionnels bénéficiaires d'une autorisation accordée à titre personnel pour exercer cessent leur activité, dans ce local, la demande d'autorisation d'usage présentée par la personne qui, [...] se propose d'exercer une profession libérale réglementée en remplacement d'un ou de tels professionnels est soumise aux dispositions communes prévues à l'article 1^{er} de ce règlement » (tribunal administratif de Paris, 2 octobre 2015, n° 1312654/7-2). Ces « dispositions communes » ne sont autres que le retour du local à l'habitation sauf compensation.

- ▶ La cour administrative d'appel de Paris considère également, à propos d'un local destiné entièrement à l'habitation en 1970, que « la circonstance que cet appartement aurait été occupé depuis 2001 par des médecins est sans influence sur son affectation à l'habitation, dès lors que cette affectation provisoire à une activité libérale, effectuée sans compensation, résulte d'autorisations incessibles délivrées à titre personnel »¹.

Il en irait différemment si l'autorisation avait été délivrée avec compensation : celle-ci revêt un caractère réel et est attachée au local et non plus à la personne depuis l'ordonnance du 8 juin 2005 (article 29). Toutefois, seules les dérogations (autorisations) ayant donné lieu à compensation effective et en cours de validité au 10 juin 2005, date d'entrée en vigueur de l'ordonnance, ont acquis un caractère réel depuis cette date.

- ▶ Le Conseil d'État, en revanche, juge que si le bénéficiaire de l'autorisation obtenue avant le 10 juin 2005 a revendu les locaux ou les a quittés, l'au-

torisation a cessé de produire ses effets, celle-ci étant personnelle, même assortie d'une compensation (CE, 7 mars 2008, SCI Haussmann Boétie, n° 293343). Dans cet arrêt, la Haute Juridiction administrative a considéré de la manière la plus nette « qu'en jugeant que la dérogation accordée à la SCI [...] le 13 novembre 1989 pour l'affectation à usage de bureaux de l'appartement dont elle était propriétaire, présentait un caractère strictement personnel, alors même que des compensations avaient été trouvées et leur prix acquitté, la cour administrative d'appel de Paris n'a pas entaché son arrêt d'erreur de droit ».

Du même coup, le juge administratif a écarté l'existence d'un préjudice subi à la revente de l'immeuble, du fait que la SCI a été contrainte de céder le bien en cause en tant que local d'habitation, en raison du refus de l'administration d'en confirmer l'affectation à usage de bureaux (même arrêt).

HABITATIONS EN REZ-DE-CHAUSSÉE : UNE EXCEPTION DE COMPENSATION

Une autorisation personnelle peut être accordée « par une personne physique ou morale » en rez-de-chaussée :

- ▶ en vue d'y exercer une profession libérale, qu'elle soit réglementée ou non ;
- ▶ en vue d'y exercer une profession artisanale, « sur rue », selon la définition qui en est donnée par le plan local d'urbanisme de Paris (PLU) dans certaines voies (article 4,3^o du règlement) ;
- ▶ ou en vue d'y accueillir une association ou une fondation.

Cependant, l'article 4 a prévu un traitement particulier pour le VIII^e arrondissement où « par exception », l'autorisation, qui peut être accordée à titre personnel sans compensation en rez-de-chaussée, est limitée à 50 mètres carrés par local.

Mission d'intérêt général. Hormis les rez-de-chaussée, une autorisation personnelle peut être accordée à une personne physique ou morale en vue d'exercer dans le local une « mission d'intérêt général ». Ces termes n'étant pas précisément définis, le juge administratif a pu considérer, à propos de l'Association française d'arbitrage, dont l'objet est la promotion de l'arbitrage pour le règlement des différends, « qu'alors même que son objet répond à la volonté du législateur de développer les modes alternatifs de résolution des conflits », la maire de Paris a pu, sans commettre

1. CAA Paris, 11 février 2016, n° 14PA00693. URL <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000032039214&fastReqId=249175873&fastPos=1>.



d'erreur manifeste d'appréciation, refuser de lui accorder l'autorisation dérogatoire prévue pour affecter sans compensation à ses activités 84 mètres carrés du local loué (CAA Paris, 31 décembre 2015, SCI JNS8 et autres, n° 14PA00487)¹.

Application du régime d'affectation temporaire à l'habitation. Supprimé par l'ordonnance du 8 juin 2005, le régime d'affectation temporaire à l'habitation a été rétabli par la loi du 6 août 2015 dite loi Macron (nouvel article L. 631 -7-1 B du CCH).

Ainsi, depuis le 8 août 2015, les communes de plus de 200 000 habitants ou de la petite couronne parisienne ont la faculté de définir un régime de déclaration préalable de changement d'usage temporaire des locaux en vue de les affecter à l'habitation.

C'est chose faite à Paris, puisque le nouvel article du règlement municipal (délibération 2016 DLH 59 des 15, 16 et 17 février 2016) permet d'affecter temporairement à l'habitation des locaux à un autre usage pour une durée n'excédant pas quinze ans, et ce sans changement de destination et sans autre formalité qu'une déclaration préalable adressée aux services de la direction de l'Urbanisme.

Jusqu'à l'expiration de cette durée, le propriétaire bénéficiera d'une réversibilité d'usage et pourra donc « rebasculer » les logements en locaux de bureaux (ou autre usage) en informant la direction de l'Urbanisme (DU) par lettre recommandée avec accusé de réception, et ce sans avoir à demander une autorisation de changement d'usage.

Passé ce délai, le local perd définitivement son usage initial et devra être maintenu à usage d'habitation sauf à obtenir une autorisation de changement d'usage dans les conditions fixées par le règlement municipal applicable depuis le 1^{er} janvier 2015.

Exonération de 5 ans de la taxe foncière. Par délibération 2016 DFA 32, le Conseil de Paris a voté une exonération de cinq ans de taxe foncière à compter de l'achèvement des travaux, pour les locaux à usage d'habitation affectés à l'habitation principale et issus de la transformation de locaux à usage autre que l'habitation.

CONCLUSION : UNE RÉGLEMENTATION LOURDE ET DÉCONCERTANTE

Les professionnels de l'immobilier (notaires, agences immobilières, administrateurs de biens...) engagent leur responsabilité par méconnaissance de leurs devoirs de conseil ; ils sont tenus de vérifier l'usage, en droit, du local qu'ils ont à louer ou à vendre.

Cette obligation de vérification, théoriquement facile puisqu'il n'y a plus que les locaux à usage d'habitation et les locaux à usage autre que l'habitation (auparavant, l'on distinguait les locaux à usage administratif, professionnel ou commercial) est en réalité très difficile du fait que la date de référence pour la qualification juridique des locaux est le 1^{er} janvier 1970, si les locaux ont été construits avant 1970, et que tous les changements intervenus depuis cette date (destination, cession de commercialité...) doivent être pris en compte.

Le professionnel pourra être déconcerté par le caractère discrétionnaire de certaines décisions relatives aux changements d'usage des locaux d'habitation parisiens prises « 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 » (article L. 631-7-1 du CCH).

Le règlement municipal parisien a ajouté, aux objectifs de mixité sociale, « l'équilibre entre habitat et emploi dans les différents quartiers parisiens et la nécessité de ne pas aggraver l'insuffisance de logements, précisés par le Programme local de l'habitat (PLH) et le Plan local d'urbanisme (PLU) de Paris en vigueur (article 1^{er} du règlement) ».

Ces critères flous et généraux peuvent donner lieu à une appréciation parfois subjective à notre goût. Les services compétents de la mairie de Paris ont le pouvoir de porter une appréciation différente, pour une même situation, et la décision peut être celle d'autorisation ou de refus de changement d'usage, selon des critères étonnants, tels que la prise en compte de l'avis, simplement consultatif, du maire de l'arrondissement où est situé le local. ▲

1. URL <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000031857300&fastReqId=1018407408&fastPos=1>.

Sources bibliographiques

Textes et jurisprudence applicables

1. Articles L. 631-7 à L. 631-9 (changements d'usage et usages mixtes des locaux d'habitation), article L. 632-1 (location de locaux meublés) et article L. 652-1 du Code de la construction et de l'habitation (amende et astreinte).
2. Article L. 421-1, R. 151-27 et R. 151-28 (destinations) du Code de l'urbanisme.
3. Règlement municipal du Conseil de Paris modifié les 17, 18 et 19 novembre 2014.
4. 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 (article 8 interdisant la sous-location).
5. Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.
6. Ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005.
7. Décret n° 2002-120 du 20 janvier 2002 (logement décent).
8. CE, 7 mars 2008, SCI Haussmann Boétie, n° 293343 ; AJDI 2008 p. 754, note F. de la Vaissière ; AJDA 2008 p. 2077, note Pérignon ; Defrenois 2008 art. 38861-3, note J. Ph. Meng.

Doctrine

- P. BILLET, « La réforme du contrôle du changement d'usage des locaux d'habitation », *JCP A*, 2005, act. 393.
- D. BLAISE, « Changement d'usage des immeubles », *JCL Fasc. Constr.-Urbanisme*, 30, février 2015.
- G. DAUDRÉ & P. WALLUT, *Changement d'usage des locaux d'habitation, de l'affectation à l'usage, la réforme de l'art. L. 631-7 du CCH*, 2^e édition Litec, avril 2016, éd. Lexis Nexis.
- A. HINFRAY, « La transformation en logements de locaux affectés à un autre usage », *Administrer*, octobre 1994.
- G. LIET-VEAUX, « Changement d'usage des immeubles », *JCL Administratif*, fasc. 447-80.
- T. QUEINNEC, « L'obscurité clarté des articles L. 631-7 et suivants du Code de la construction et de l'habitation », *Professions immobilières*, avril-mai 1998, pp. 51 et ss.
- P. WALLUT, « De l'affectation à l'usage : la réforme attendue de l'article L. 631-7 du CCH », *JCP N*, octobre 2005, 1431.