

BAIL EN GÉNÉRAL

Usage des locaux au 1^{er} janvier 1970 : à la recherche de la preuve

1^{re} espèce : Cour de cassation, 3^e civ., 7 novembre 2019, n° 18-17.800 (n° 909 F-D)

2^e espèce : Cour de cassation, 3^e civ., 28 novembre 2019, n° 18-23.769 (n° 990 FS-P+B+I)

3^e espèce : Cour de cassation, 3^e civ., 28 novembre 2019, n° 18-24.157 (n° 989 FS-P+B+I)

Mots-clés : BAIL EN GENERAL * Changement d'usage * Locaux d'habitation * 1^{er} janvier 1970 * Usage * Preuve * Déclaration foncière * Travaux

La solution : Pour obtenir la condamnation du propriétaire pour changement irrégulier d'usage, il appartient à la mairie de prouver que le local était à usage d'habitation au 1^{er} janvier 1970 ou qu'il a été affecté postérieurement à cet usage en vertu d'une autorisation (3 espèces).

Observations : Il n'y a pas de présomption d'usage d'habitation, il n'y a que des preuves d'usage d'habitation, serait-on tenté d'affirmer à la lumière de trois décisions rapportées de la Cour de cassation relatives à l'application de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation.

Cet article édicte, pour les besoins de la définition des locaux d'habitation soumis à son contrôle, des règles de qualification et de preuve de l'usage qui diffèrent selon la date de construction ou de transformation des immeubles.

Ainsi est-il indiqué, au troisième alinéa de l'article L. 631-7, qu'« 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 ».

Le quatrième alinéa du même article ajoute : « Toutefois, lorsqu'une autorisation administrative subordonnée à une compensation a été accordée après le 1^{er} janvier 1970 pour changer l'usage d'un local mentionné à l'alinéa précédent, le local autorisé à changer d'usage et le local ayant servi de compensation sont réputés avoir l'usage résultant de l'autorisation ».

Enfin, le dernier alinéa précise : « 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 » (le dernier alinéa de l'article L. 631-7-1 A du CCH prévoit une exception lorsque le local à usage d'habitation constitue la résidence principale du loueur au sens de l'article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989).

Depuis déjà quelques années, le contentieux des changements d'usage des locaux d'habitation se nourrit principalement des décisions du juge judiciaire que saisit très régulièrement la Ville de Paris à l'effet de sanctionner les loueurs de meublés de tourisme non autorisés.

La plupart de ces affaires ne parviennent encore que rarement jusqu'à la Cour de cassation puisque, par hypothèse, la preuve de l'usage d'un local relève de l'appréciation souveraine des juges du fond (V. par ex. Paris, 22 nov. 2017, n° 17/08188, AJDI 2018. 359, obs. G. Dauré).

Toutefois, les pourvois formés par la Ville de Paris dans les trois

affaires différentes rapportées ont donné l'occasion à la haute juridiction judiciaire de se prononcer sur les critères de qualification et les modes de preuve de l'usage d'habitation.

Dans ces trois espèces, la Ville a assigné des propriétaires d'appartements loués meublés pour de courtes durées aux fins de les voir condamner au paiement d'amendes civiles et obtenir le retour des biens à leur usage initial d'habitation. Et, à chaque fois, elle a été déboutée pour défaut de preuve de l'usage d'habitation au 1^{er} janvier 1970.

Nous ne nous attarderons pas sur le détail des éléments factuels que soutenait la mairie à l'appui de ses demandes et qui n'ont pas emporté la conviction des juges du fond. Il est plus intéressant, en revanche, de souligner les enseignements qui peuvent être tirés des trois arrêts de la Cour de cassation.

Premièrement, c'est à la commune qui entend se prévaloir d'un changement d'usage illicite au sens de l'article L. 631-7 du CCH qu'incombe la charge de la preuve d'un usage d'habitation au 1^{er} janvier 1970 (2^e esp.).

Deuxièmement, la preuve d'un usage d'habitation postérieur au 1^{er} janvier 1970 est inopérante (1^{re} et 2^e esp.).

Troisièmement, est également inopérante l'incidence de travaux qui auraient été réalisés postérieurement à cette date et dont il ne serait pas établi qu'ils avaient fait l'objet d'une autorisation (3^e esp.).

En d'autres termes :

- l'usage d'habitation n'est pas présumé mais doit être démontré, et il appartient à la commune de l'établir lorsqu'elle déclenche des poursuites au titre de l'article L. 631-7 ;

- pour apporter la preuve de l'usage d'habitation, il convient de se placer à la date du 1^{er} janvier 1970 en tenant compte de la situation de fait à cette date, et de considérer comme inopérante toute affectation postérieure à l'usage d'habitation dès lors qu'elle n'a pas été autorisée par l'administration.

À première vue, la position de la Cour de cassation ne paraît peut-être pas évidente. En effet, si l'on considère la lettre du texte de l'article L. 631-7, on observe

que celui-ci ne dit mot de la charge de la preuve de l'usage des locaux.

Et, si l'on s'en tient à l'objectif historique de la législation des changements d'usage, à savoir la préservation des logements existants, on est conduit à déduire que tout local ayant reçu une affectation à usage d'habitation doit en principe conserver cet usage, sauf autorisation.

Ces décisions sont néanmoins parfaitement conformes à la lettre comme à l'esprit de la réforme de l'article L. 631-7 opérée par l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction.

D'une part, le mot « réputé » qu'emploie la première phrase de l'alinéa 3 de l'article L. 631-7 (« un local est réputé à usage d'habitation s'il était affecté à cet usage au 1^{er} janvier 1970 ») ne doit pas être lu comme synonyme de « présumé » (V. en ce sens G. Vidalenc, Defrénois 2005. 1277, art. 38215, spéc. p. 1279).

Cette disposition énonce en réalité une véritable règle de fond, et non une simple règle de preuve (V. G. Daudré et P. Wallut, *Changements d'usage des locaux d'habitation*, 2^e éd., LexisNexis, 2016, spéc. n° 289). Elle indique que seront considérés, en droit, à usage d'habitation, les locaux affectés, en fait, à cet usage au 1^{er} janvier 1970, sans qu'importe de savoir si cette affectation était juridiquement fondée.

D'autre part, l'ordonnance du 8 juin 2005, dans un souci de sécurité juridique et de simplification, a eu pour objectif d'alléger le fardeau de la preuve qui pèse sur celui qui se prévaut d'un usage autre que l'habitation.

Rappelons brièvement que, sous l'empire des textes antérieurs à l'ordonnance, la preuve de l'usage d'habitation supposait de démontrer que le local a été affecté, depuis l'instauration du contrôle de l'usage en 1945, à un moment quelconque, en tout ou partie à un tel usage. Réciproquement, la preuve d'un usage autre que l'habitation exigeait de démontrer une affectation professionnelle, commerciale ou administrative régulière et continue depuis 1945.

Avec l'ordonnance de 2005, il est permis de démontrer qu'un local est affecté à un usage donné uniquement parce qu'il l'était au 1^{er} janvier 1970 ou en vertu d'une autorisation postérieure (tel par exemple un permis de construire).

Il s'ensuit qu'un local qui, postérieurement à la date ou l'autorisation de référence, voit son usage modifié sans autorisation ne peut être considéré comme ayant cet usage et comme ayant perdu son affectation d'origine.

Ce tableau jurisprudentiel ne serait toutefois pas complet sans évoquer un arrêt rendu par le Conseil d'État, à propos d'une affaire de responsabilité d'une commune (CE, 5 avr. 2019, n° 410039, Lebon ; AJDA 2019. 787 ; Constr.-Urb. 2019. Repère 5, note critique H. Périnet-Marquet ; Defrénois 13 juin 2019. 38, note critique G. Daudré).

Cet arrêt confirme qu'en l'absence d'autorisation de changement d'usage ou de travaux postérieure, un local est réputé être à usage d'habitation s'il était affecté à cet usage au 1^{er} janvier 1970, sans qu'il y ait lieu de rechercher si cet usage était fondé en droit à cette date.

Mais il précise également, ce qui est plus discutable, que les dispositions de l'article L. 631-7 « n'ont ni pour objet ni pour effet d'attacher pareilles conséquences au constat, au 1^{er} janvier 1970, de l'affectation d'un local à un autre usage que l'habitation ».

Cette précision inédite, et même inattendue, qu'apporte le Conseil d'État paraît directement contraire aux objectifs précités de l'ordonnance du 8 juin 2005. Elle implique de rechercher l'usage légal des locaux qui n'étaient pas affectés à un usage d'habitation au 1^{er} janvier 1970, ce qui pourrait alors faire ressurgir d'anciennes difficultés de preuve que les auteurs de l'ordonnance avaient pourtant entendu éteindre définitivement.

Il est donc heureux que, de son côté, la Cour de cassation n'ait pas imposé aux loueurs assignés par la mairie de produire en défense la preuve de l'usage régulier de leurs locaux au 1^{er} janvier 1970.

Ces derniers n'ont donc plus à craindre d'avoir à supporter le risque de la preuve en cas de contentieux à l'initiative de la collectivité ; ce risque, qui est aussi celui du doute, pèse sur l'administration lorsqu'elle entend se prévaloir d'une infraction à l'article L. 631-7. La mairie devra alors réunir des éléments de preuve attestant soit d'un usage d'habitation existant au 1^{er} janvier 1970, soit d'un usage d'habitation autorisé après cette date ; et, à défaut d'éléments de preuve suffisants, le doute du juge profitera au loueur.

Guillaume Daudré

Notaire à Paris, chargé d'enseignement
aux universités de Poitiers
et Panthéon-Sorbonne (Paris 1)