



16 avril 2020

Locaux d'habitation : les nouveaux visages du contrôle des changements d'usage à l'heure du confinement

Chroniques

Jurisprudence

Textes officiels

Le régime des changements d'affectation des locaux à usage d'habitation est sous les feux de différentes actualités, qu'elles soient législatives avec la loi "Engagement et Proximité" ou jurisprudentielles. Sans oublier que l'ordonnance du 25 mars 2020 sur la suspension généralisée des délais administratifs dans le cadre de la période d'état d'urgence sanitaire percute également les procédures d'instruction des demandes d'autorisations de changement d'usage. Les collectivités locales, confrontées notamment au développement débridé des locations saisonnières, sont toujours plus nombreuses à opter pour ce régime d'autorisation et incarnent aujourd'hui l'un des "nouveaux visages" des changements d'usage. Guillaume Daudré, notaire à Paris, et co-auteur d'un ouvrage de référence sur les changements d'usage des locaux d'habitation chez l'éditeur LexisNexis, dresse un panorama érudit de cette réglementation bien particulière, qui entretient notamment des liens étroits avec le droit de l'urbanisme.

Propos recueillis par Sophie Michelin-Mazéran, journaliste juridique

Guillaume Daudré, notaire à Paris



Cadre de Ville - La réglementation des changements d'usage est très ancienne, pour quelles raisons connaît-elle aujourd'hui un regain d'intérêt ?

Guillaume Daudré - Le contrôle administratif de l'usage des locaux d'habitation est, en effet, un principe ancien, presque centenaire, puisqu'il plonge ses racines dans des lois adoptées dans les années 1920. Il fut repris en 1945, à titre temporaire et avec quelques adaptations, pour répondre à la pénurie de logements consécutive aux destructions de la guerre : le Gouvernement a alors décidé d'interdire d'affecter les locaux d'habitation à un autre usage dans les communes où le déficit de logements était le plus important. Le dispositif de 1945 a finalement été pérennisé du fait de la persistance de la crise du logement dans les grandes villes, en particulier à Paris.

Les textes applicables, codifiés aux articles L. 631-7 et suivants du Code de la construction et de l'habitation (CCH), n'ont ensuite que peu évolué, jusqu'à l'intervention de l'ordonnance du 8 juin 2005 dont l'objet était de sécuriser le régime juridique des changements d'usage

https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=EA00CD6FE4FCF1FB06636641C5CCDB29.tplgfr27s_1?cidTexte=JORFTEXT000000629680&categorieLien=id.

Si elle peut revendiquer une longue histoire, cette législation est pourtant restée méconnue en dehors de la capitale et de certaines grandes villes. Ce n'est que depuis une dizaine d'années que l'article L. 631-7 du CCH a fortement gagné en notoriété, sous l'effet de deux facteurs.

En premier lieu, la décentralisation du contrôle de l'usage. A l'origine, les pouvoirs de contrôle et de sanction étaient exercés par les préfets, mais depuis leur transfert aux maires en 2009, beaucoup d'édiles se sont emparés du dispositif par le biais d'un règlement qui se surajoute aux règles d'urbanisme. Ensuite, l'essor des meublés de tourisme joue un rôle "accélérateur" dans la montée en puissance du contrôle des changements d'usage. L'objectif initial poursuivi par l'article L. 631-7 du CCH, d'empêcher la transformation des immeubles d'habitation en bureaux s'est élargi, avec la loi Alur de 2014, à l'encadrement des locations meublées de courtes durées - dont le développement exponentiel restreint l'offre locative traditionnelle, occasionne des nuisances aux résidents permanents et concurrence l'hôtellerie.

La matière connaît donc un profond renouvellement : la même entité politique et administrative gère désormais l'urbanisme et le maintien de l'offre de logements sur son territoire. Il ne s'agit plus seulement de protéger des locaux d'habitation, mais le cadre de vie des habitants, tandis que les sanctions sont de plus en plus dissuasives.

CdV - Quels sont les nouveaux acteurs des changements d'usage des locaux d'habitation ?

GD - Une diversification des acteurs de la procédure de changement d'usage est à l'œuvre depuis quelques années.

En effet, la défense du parc des logements existants ne préoccupe plus seulement les grands centres urbains. De plus en plus de moyennes et petites communes, où l'article L. 631-7 du CCH n'est pas applicable de plein droit, prennent l'initiative d'instaurer un contrôle de l'usage, généralement cantonné aux locations meublées de courtes durées. La décision d'instaurer un tel

contrôle est prise par le préfet sur proposition du maire, sauf dans les zones tendues où la décision appartient à l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de PLU ou, à défaut, au conseil municipal.

Des cités littorales et/ou touristiques rejoignent ainsi les villes de plus de 200 000 habitants et celles de la petite couronne parisienne qui bénéficient automatiquement du régime protecteur des locaux d'habitation.

Le profil des pétitionnaires évolue également. De manière schématique, les demandes de changement d'usage à caractère réel (attachées au local) sont déposées par des professionnels, soit de l'immobilier, soit de l'investissement, tandis que les demandes à caractère personnel (attachées à l'occupant) émanent de professionnels libéraux.

Cette typologie évolue car s'ajoutent les demandes de particuliers, qui louent des meublés touristiques.

Ces derniers, lorsque le local loué ne constitue pas leur résidence principale, se trouvent dans l'obligation d'obtenir une autorisation de changement d'usage. Dans les cas définis par le règlement municipal, leur demande est soumise à la réalisation d'une compensation, sous la forme d'une transformation concomitante en habitation de locaux ayant un usage autre que l'habitation.

L'autorisation ainsi obtenue à titre réel suivra l'immeuble en quelques mains qu'il passe.

La conversion en meublé touristique peut cependant être dispensée de compensation, si la ville a mis en place un régime dérogatoire en faveur des "propriétaires personnes physiques", mais alors, l'autorisation n'est que temporaire, et ne bénéficie qu'à son titulaire (article L. 631-7-1 A du CCH).

Des collectivités très diverses ont défini un tel régime : de grandes métropoles (Nice, Strasbourg, Toulouse, Marseille, Lille, Lyon...) mais aussi des communes d'Ile-de-France (Versailles, Garches, Rueil-Malmaison, Saint-Cloud...), ou encore des villes portuaires et touristiques (Saint-Malo, Sète...), des communautés d'agglomération (par exemple celle du Pays basque)...

Les plateformes numériques spécialisées, comme Airbnb, Abritel ou Booking, sont également des acteurs du contrôle de l'usage, car elles sont soumises à des obligations d'information et de vérification du respect par les loueurs de la réglementation applicable.

CdV- Cette évolution se heurte à quelles difficultés pratiques ?

GD - La mise en application de l'article L. 631-7 du CCH requiert un certain niveau de préparation de la part des communes jusqu'ici peu familiarisées avec la notion d'usage. A leur décharge, les rouages de la procédure ne sont peut-être pas suffisamment détaillés par le CCH. Par exemple, il leur appartient d'établir les formulaires de demandes d'autorisation car il n'existe toujours pas de modèle Cerfa !

En outre, ces mêmes communes instaurent également un dispositif d'enregistrement des locations de meublés de tourisme, ce qui implique la création d'un téléservice de déclaration. Ce dispositif d'enregistrement ne peut d'ailleurs être mis en œuvre que dans les communes où le changement d'usage est applicable.

Une difficulté tient au domaine d'application du régime dérogatoire de l'article L. 631-7-1 A du CCH, évoqué plus haut. L'idée qui visait à limiter cette autorisation personnelle et temporaire aux "propriétaires personnes physiques" tient au fait que le législateur a voulu écarter les sociétés qui font de la location touristique un métier.

Mais la loi a oublié les sociétés à caractère familial, et les villes doivent faire face à l'incompréhension de leurs administrés. Une ouverture du dispositif aux sociétés constituées entre les membres d'une même famille, conjoints, concubins ayant conclu un PACS, ascendants et descendants ou encore collatéraux serait donc, à mon sens, la bienvenue.

Les poursuites des communes provisoirement bloquées

Une autre difficulté que rencontrent les communes tient au blocage des contentieux. En novembre 2018, la Cour de cassation a transmis une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) portant sur la compatibilité de l'encadrement de ces locations meublées par le droit français avec le principe européen de libre prestation de services, dont nous attendons la réponse. > Lire <https://www.cadredeville.com/annonces/2019/02/07/meubles-de-tourisme-la-cour-de-cassation-entre-dans-la-danse>

La décision à venir de la CJUE pourrait remettre en cause le bien fondé des poursuites exercées par l'administration et, dans l'attente, les tribunaux préfèrent surseoir à statuer. Il en résulte pour la ville de Paris une chute des recettes liées aux amendes infligées aux contrevenants, pour autant elle ne renonce pas à constater les infractions et à assigner les loueurs indécents.

Les conclusions de l'avocat général de la CJUE viennent tout juste d'être rendues publiques et, bien qu'elles ne lient pas la Cour de justice, elles augurent cependant de la conformité de la législation nationale au droit européen : https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7052/ et <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200044fr.pdf>.

CdV- De nouveaux risques ont-ils vu le jour ?

GD - La jurisprudence la plus récente témoigne de la résurgence de délicats problèmes de preuve, que l'on croyait pourtant résolu par l'ordonnance du 8 juin 2005.

Un bref rappel est ici nécessaire.

L'alinéa 3 de l'article L. 631-7 indique : "(...) Un local est réputé à usage d'habitation s'il était affecté à cet usage au 1er janvier 1970. Cette affectation peut être établie par tout mode de preuve. (...)".

La date du 1er janvier 1970 n'a pas été choisie au hasard. En effet, l'année 1970 correspond à celle du dernier recensement des propriétés immobilières bâties, aux fins de mise à jour des bases d'impôts locaux ; durant cette année-là, chaque propriétaire a dû établir une déclaration, local par local, indiquant la superficie pièce par pièce et, surtout, le caractère de l'occupation (et donc son usage). Ces déclarations sont consultables par le propriétaire actuel auprès des centres des impôts fonciers. Pour les biens situés à Paris, la DGIP a confié à la Chambre des Notaires de Paris la gestion de la base VIDOC, qui contient l'ensemble des déclarations effectuées en 1970.

Pour revenir au texte, les commentateurs de l'ordonnance, dont l'administration dans sa circulaire du 22 mars 2006, ont considéré que la règle de qualification ("est réputé") formulée par l'article L. 631-7 du CCH joue non seulement en faveur de l'habitation mais également, par analogie, aux locaux à usage autre que l'habitation en 1970 - Cf. <https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Bulletinofficiel-0018581&reqId=11bb91dc-6d01-4d6c-a936-0e6dc8bdceca&pos=4>. Dit autrement, l'ordonnance de 2005 privilégie la situation de fait par rapport à la situation de droit, et absout les changements d'usage illégaux qui seraient intervenus entre l'origine de la législation (1945) et 1970.

Malheureusement, la sécurité juridique recherchée par l'ordonnance qui tenait pour acquis l'usage de fait au 1er janvier 1970 vient d'être remise en cause par un arrêt du Conseil d'Etat.

En effet, dans une décision du 5 avril 2019, la Haute juridiction administrative confirme que c'est la situation de fait qui compte pour les locaux affectés à l'habitation au 1er janvier 1970 mais elle ajoute, contre toute attente, que c'est la situation de droit qui doit être prise en compte pour ceux qui étaient affectés à un autre usage à cette date. > Lire

www.cadredeville.com/announces/2019/04/24/changements-dusage-des-locaux-dhabitation-2013-precisions-sur-la-presomption-d2019usage-d2019habitation.

Ce faisant, le Conseil d'Etat exige la preuve que tout local autre que d'habitation en 1970 n'a jamais été affecté à l'habitation depuis 1945 ou, s'il l'a été, que le changement d'usage a été autorisé.

Preuve bien difficile, sinon impossible...

La portée de cet arrêt doit cependant être relativisée, dans la mesure où il émane d'une juridiction administrative, alors que c'est le juge judiciaire qui est compétent pour sanctionner les infractions à la législation de l'usage. Or dans trois décisions rendues en novembre 2019 - donc postérieures à l'arrêt du Conseil d'Etat -, la Cour de cassation fait peser sur l'administration la charge de la preuve de l'usage d'habitation en 1970. Il s'ensuit qu'à défaut d'apporter cette preuve, l'administration n'est pas fondée à exercer des poursuites, et cela sans que le propriétaire soit invité à justifier de la régularité de l'usage. > Lire www.cadredeville.com/announces/2019/12/11/location-airbnb-2013-preuve-du-changement-d2019usage-illicite-du-local.

Si elle n'invalide pas l'interprétation du Conseil d'Etat, la jurisprudence de la Cour de cassation pourrait donc permettre d'échapper à ses conséquences les plus redoutées.

CdV - En ce domaine, quel est l'apport de la loi dite "Engagement et Proximité" du 27 décembre 2019 ?

GD - La loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique de 2019 ne modifie pas la procédure des changements d'usage, mais elle intensifie encore davantage le contrôle des locations meublées de tourisme. > Lire www.cadredeville.com/annonces/2020/01/08/loi-engagement-et-proximite-2013-publication-de-la-loi-au-journal-officiel.

Certaines mairies se sont, en effet, inquiétées de la multiplication des transformations de locaux commerciaux en meublés touristiques. Aucune autorisation de changement d'usage n'est alors nécessaire puisque le local n'était pas initialement à usage d'habitation.

Leur préoccupation a été entendue par le législateur. Les communes qui ont mis en œuvre le dispositif d'enregistrement, comme évoqué précédemment, auront également la faculté d'instaurer une procédure d'autorisation de mise en location d'un local commercial en tant que meublé de tourisme. Ses modalités d'application restent suspendues à la publication d'un décret. Des difficultés de coordination avec le droit de l'urbanisme sont à prévoir !

CdV - Quel est l'impact des ordonnances prises le 25 mars 2020 dans le cadre de la période d'urgence sanitaire ?

GD - Parmi les 25 ordonnances prises le 25 mars 2020 en application de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, on relèvera celle portant le numéro 2020-306 eu égard à ses conséquences, notamment, sur les demandes d'autorisations de changement d'usage en cours d'instruction. > Lire www.cadredeville.com/annonces/2020/04/01/procedures-environnementales-et-d2019urbanisme-2013-ce-que-changent-les-dispositions-d2019urgence.

Cette ordonnance instaure une "période juridiquement protégée" qui a débuté le 12 mars et se terminera à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, soit à ce jour le 24 juin.

Sous réserve des décrets et des commentaires administratifs à venir du ministère en charge de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités locales, la situation peut être résumée de la façon suivante. D'une part, les délais d'instruction des demandes d'autorisation qui ont commencé à courir avant le 12 mars 2020, et qui n'étaient pas expirés à cette date, sont suspendus jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de l'état d'urgence. D'autre part, s'agissant des délais d'instruction qui auraient dû commencer à courir pendant la période juridiquement protégée, leur point de départ est reporté jusqu'à son achèvement (c'est-à-dire un mois à compter de la cessation de l'état d'urgence).

Ce principe général de suspension et de report des délais administratifs a été réduit par l'ordonnance du 15 avril 2020 pour ce qui concerne les autorisations d'urbanisme notamment, mais il reste valable dans sa durée initiale d'un mois supplémentaire pour les autorisations de

changement d'usage : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041800899&categorieLien=id>

Il est vrai que, les délais applicables en ce domaine étant régis par le droit commun, les services en charge du contrôle de l'usage disposent d'une plus grande souplesse pour reporter les délais initiaux, contrairement aux services en charge de l'urbanisme !

Diffusion restreinte