

Observatoire de la mise en œuvre de la réforme

LE CHANGEMENT DE DESTINATION

Compte rendu de la réunion du 24 novembre 2008

Les origines du contrôle préalable du changement de destination

Si le contrôle préalable des changements de destination n'est pas une idée neuve en matière d'urbanisme, il ne remonte pas aux sources du droit du permis de construire.

Ce contrôle date en effet de la loi du 31 décembre 1976, la préoccupation du législateur ayant été d'éviter le détournement des règles d'urbanisme une fois les constructions achevées¹.

Les interprétations hésitantes de la jurisprudence

La jurisprudence n'était pas univoque sur la notion même de changement de destination.

Comme l'ont souligné les Professeurs Jacquot et Priet², deux conceptions de cette notion de changement de destination pouvaient être observées :

- l'une « finaliste », selon laquelle il y a changement de destination lorsque les travaux envisagés conduisent à rendre applicable à l'immeuble une règle d'urbanisme qui ne l'était pas antérieurement. Ainsi pour Monsieur GENEVOIS, précité, « *Le permis de construire n'est exigé que pour les changements de destination qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur la règle d'urbanisme* »³ ;

¹ B. Genevois, Les autorisations administratives en matière de réhabilitation de l'habitat ancien : Droit et Ville 1979, n°8, p. 96.

L'article 84 du CUH (issu de l'ordonnance n° 45-2542 du 27 oct. 1945, ne soumettait à permis de construire, s'agissant des constructions existantes, que les modifications extérieures, les reprises de gros-œuvre, les surélévations et les travaux entraînant modification de la distribution intérieure sur les points visés par les règlements sanitaires .

La loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 n'a soumis a permis de construire que les modifications extérieures, les reprises de gros-œuvre et les surélévations. Et la loi n°69-9 du 3 janvier 1969 a complété comme suit cette énumération : « *Toutefois, dans les communes de moins de 2000 habitants et hors des périmètres d'agglomérations, dans les hameaux et pour les bâtiments isolés, l'aménagement des constructions existantes qui n'a pas pour but d'en modifier les volumes extérieurs et la destination n'est pas soumis à la délivrance d'un permis de construire. La demande de permis est, dans ce cas, remplacée par une déclaration préalable (...)* ».

Pour la doctrine administrative, pour la période comprise entre la loi du 30 décembre 1967 et la loi du 31 décembre 1976, les changements de destination de locaux existant ne sont pas soumis à permis (Rép. min. JO Déb. AN, 22 fév. 1975, p.).

² Droit de l'urbanisme, Dalloz, 5^{ème} éd., n° 632.

³ Dans ce sens, CE, 25 juin 1986 : LPA 8 oct. 1986, p. 4, concl. Lasserre ;

- l'autre « fonctionnelle », selon laquelle le changement de destination est constitué par la seule affectation à une destination différente, que ce changement « soit ou non de nature à avoir une incidence sur les règles d'urbanisme applicables »⁴

Enfin, une divergence avait pu apparaître entre les deux ordres de juridiction en ce qui concerne l'échelle du changement de destination, le juge judiciaire privilégiant l'immeuble (il n'y a changement de destination soumis à permis que s'il porte sur l'immeuble entier)⁵, et le juge administratif, le local⁶. La solution de la chambre criminelle de la Cour de cassation n'était pas intangible, et semblait, dans son dernier état se rapprocher de celle du juge administratif⁷.

La clarification apportée par la réforme

Dans ce contexte, on ne peut qu'approuver l'effort de clarification fait par la réforme.

- d'abord, en ce qu'elle a défini la notion même de changement de destination, cette définition s'inspirant étroitement du critère fonctionnel sus-évoqué : Il n'y a changement de destination que lorsque l'on passe d'une destination visée à l'article R 123-9 du Code de l'urbanisme, à une autre destination mentionnée à cet article ;
- ensuite, en ce qu'elle précise la portée de cette définition : les locaux accessoires d'un bâtiment sont réputés avoir la même destination que le local principal.

Toutefois cette clarification n'est pas totale. Parmi les questions en suspend figurent celles suivantes, aucunement exhaustives.

I- Quelle échelle pour le changement de destination ?

Les textes nouveaux ne tranchent pas la question de savoir si le changement de destination s'apprécie à l'échelle du « local » ou du « bâtiment ».

Bien plus, leur rédaction induit elle-même la confusion :

- l'article R 421-14, par exemple, qui définit le champ d'application du permis de construire et précise que les locaux accessoires « *du bâtiment* » ont la même destination que « *le local principal* »
- et l'article R 421-17, qui soumet à déclaration préalable les changements de destination « *d'un bâtiment* », lorsqu'ils ne relèvent pas du permis de construire.

⁴ CE, 6 fév. 2002, req. n° 235242 ; CE, 4 nov. 1996, req. n°109619 : BJDU 1996, p. 431, concl. contr. C. Maugué

⁵ Cass. crim. 19 déc. 1989 : Bull. crim ; n° 494

⁶ CE, 5 avr. 1996, Caisse générale de retraite par répartition, req. n° 133813.

⁷ Cass. crim. 15 juin 2004, n°03-84.395.

Il semble cependant que l'autorisation d'urbanisme est nécessaire en cas de changement de destination du local :

- d'abord, parce que dans leurs décisions les plus récentes, les deux ordres de juridiction paraissaient adopter une solution commune en ce sens ;
- ensuite, parce que le texte n'interdit pas cette lecture ;
- enfin, parce que seule cette solution permet le contrôle de la mixité des fonctions qui doit être recherchée dans le cadre du P.L.U.

Reste qu'il pourrait être proposé, d'adapter le texte, en précisant de modifier comme suit l'article R 421-17 b) : « *les changements de destination d'un bâtiment existant ou de locaux situés dans ce bâtiment entre les différentes catégories de destination (.)* ».

Force est d'observer d'ailleurs que la notion de local est imprécise. A tout le moins serait-il opportun d'appréhender, en cette matière, le local comme une unité de fonctionnement relevant d'un même gestionnaire (un appartement, un commerce, par exemple). Ce point sera réexaminé *infra* (cf. IV).

II- Quelle destination de référence ?

Le changement de destination soulève naturellement la question de la destination de référence. S'agit-il de la destination de fait (l'usage actuel du local) ou de la destination de droit (la destination autorisée) ?

Le Code de l'urbanisme ne prend pas parti sur cette question, à la différence, par exemple, du nouveau régime de contrôle des changements d'usage des locaux d'habitation :

- qui prend en compte l'usage de fait pour les locaux existant à la date de référence du 1^{er} janvier 1970 ;
- et l'usage de droit pour les locaux construits ou transformés après cette date.

a) Une jurisprudence pointilliste

La jurisprudence antérieure, sans être clairement fixée, permet de dégager quelques repères relatifs, d'une part, à l'incidence du non-usage d'un bâtiment sur le changement de destination et, d'autre part, à l'incidence d'un changement d'usage sur la destination.

Sur le premier point, le principe était que la destination ne s'éteint pas avec le non usage des locaux. Cette position est commune entre les ordres de juridiction (Cass. crim., 5 avr. 2005, n°04-83.124 – s'agissant d'un hôtel ; CAA Paris, 17 mai 2001, req. n° 98PA02618 et 98PA00373), la limite pouvant être l'impossibilité de qualifier un bâtiment d'existant si le gros-œuvre est totalement délabré (CAA Nantes, 11 mai 2004, req. n°01NT02044).

La solution s'inscrit assez logiquement dans la définition même du changement de destination telle qu'elle est usuellement donnée : « ce pourquoi la construction a été conçue, réalisée ou transformée ». Elle s'instille également du fait que, jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme, il ne pouvait y avoir changement de destination soumis à autorisation préalable qu'en cas de travaux.

Force est de relever, cependant, qu'un certain courant jurisprudentiel a pu considérer que la destination pouvait se perdre avec le non usage. Ainsi le Conseil d'Etat a-t-il pu juger que la transformation d'une ancienne filature en habitation n'était pas constitutif d'un changement de destination, puisque celle-ci, « *ayant cessé toute activité depuis de très nombreuses années avait perdu sa destination industrielle* » (CE, 20 mai 1996, Auclerc, req. n°125012)⁸.

Sur le second point, il existait deux courants jurisprudentiels contraires : l'un précisant que la destination initiale peut se perdre par un changement d'usage ancien (CAA Marseille, 29 janv. 2004, req. n° 01MA001063) ; et l'autre considérant que la destination initiale demeure, en dépit d'un changement d'usage (CE, 31 mai 2001, Cne Hyères-les-Palmiers, req. n°234226).

C'est dans ce contexte qu'est intervenu l'arrêt Fernandez.

b) L'arrêt Fernandez

L'enseignement principal de l'arrêt Fernandez (CE, 12 janv. 2007 n° 274362) est qu'il réduit la portée de la jurisprudence Thalamy (CE, 9 juillet 1986, Mme Thalamy, n° 51172 : Rec. C.E. p. 201), selon laquelle de nouveaux travaux prenant appui sur une construction illégale ne peuvent être autorisés que si, au plus tard simultanément, la construction initiale est régularisée. Cette jurisprudence était appliquée en cas de changement de destination (CE, 30 mars 1994, Gigoult, req. n° 1137881). Et c'est d'ailleurs ce qu'avait d'ailleurs fait le juge d'appel dans l'affaire Fernandez.

Mais son arrêt est cassé et le Conseil d'Etat infirme l'opposition notifiée par un maire à une déclaration de travaux pour des travaux ressortissant, en eux-mêmes, de cette procédure, au motif qu'ils portaient sur une grange transformée quelques années auparavant en habitation, sans autorisation.

Ironie de l'histoire, cet arrêt intervient quelque six mois après que la loi ENL a validé, a contrario, la jurisprudence Thalamy en instituant la prescription décennale de l'article L 111-12.

Mais l'arrêt Fernandez pourrait également être compris comme validant la destination de fait (non autorisée) comme destination de référence.

Et en ce sens, elle rejoindrait un courant jurisprudentiel selon lequel, pour le calcul de la SHON, il convient de prendre en compte l'usage effectif des bâtiments à la date de la demande (CE, 17 déc. 2003, Mignon, req. n° 242448 : Rec. CE. T. p. 1028 ; CE, 7 juillet 2008, Proute, req. n°293632), ce dont il résulte que la surface d'anciennes granges, qui ne sont plus affectées au stockage des récoltes, doit être prise en compte pour le calcul de la SHON existante.

La doctrine administrative paraît considérer qu'à l'issue de l'arrêt Fernandez, la destination de fait constitue la destination de référence (Rép. min. n° 1768, JO Sénat Q, 29 nov. 2007, p. 2187).

⁸ Il s'agissait d'un problème d'application du POS et non de champ d'application du permis.

Il semble cependant que la ville de Paris s'en tienne à la destination de droit et à l'application de la jurisprudence *Thalamy*⁹.

Et la question se pose nécessairement de la pérennité de l'arrêt *Fernandez*, dans le nouveau contexte des autorisations d'urbanisme, tant au regard du fait que désormais, les changements de destination même sans travaux sont soumis à autorisation (voir *infra*) qu'en raison des dispositions nouvelles de l'article L 111-12 introduites dans le Code de l'urbanisme par la loi ENL du 13 juillet 2006 (voir *infra*).

III- Quelles catégories de référence pour les destinations ?

L'article R 123-9 énonce les catégories de destination auxquelles il convient de se référer. Ces catégories sont : l'habitation, l'hébergement hôtelier, le bureau, le commerce, l'artisanat, l'industrie, l'exploitation agricole ou forestière, l'entrepôt, les services publics ou d'intérêt collectif.

Ces catégories justifient que le règlement du PLU puisse, pour chacune d'elles, fixer des règles différentes.

Il est parfaitement clair que le PLU ne peut créer d'autres catégories ou, ce qui reviendrait au même, instituer des sous-catégories soumises à des règles différentes¹⁰.

a) La rigidité excessive de l'article R 123-9

Il est très généralement admis que les dispositions précitées de l'article R 123-9 pèchent par excès de rigidité et sont constitutives de nombreuses difficultés pratiques¹¹.

Afin d'y remédier, la question se pose de savoir si, dans le cadre d'un lexique annexé au règlement, le PLU peut expliciter ce qu'il convient d'inclure dans chacune de ces catégories et si cette énumération peut gouverner le champ d'application des autorisations nécessaires en cas de changement de destination.

Ce point a fait l'objet d'une réflexion de M. Inserget dans le cadre du dossier *Ecriture du PLU du GRIDAUH* (fiche 2). L'auteur répond positivement à cette question, tout en appelant de ses vœux « *une liste nationale des activités correspondantes, en se référant par exemple aux catégories INSEE* » ce qui conduirait à une opportune unification du droit et des pratiques.

Cette suggestion pourrait être reprise, sous réserve qu'une telle liste ne soit pas exhaustive.

Et dans cette attente, une circulaire pourrait établir quelques « clés », permettant de guider les rédacteurs des PLU. A titre d'illustration, la circulaire n° 2006-19 du 22 mars 2006 sur le nouveau régime de la législation des changements d'usage des locaux d'habitation précise que

⁹ Le traitement des destinations dans le plan local d'urbanisme », 18 octobre 2006, document établi par la Direction de l'urbanisme de la mairie de Paris, p. 24. Selon ce document « seront prises en considération les destinations correspondant à des droits réels ou certains établis par le droit ou l'usage ».

¹⁰ G. Godfrin, note sous Rép. min. n°3080 JOAN Q, 25 déc. 2007, p. 8224. On peut, par exemple, douter de la légalité, dans le cadre du PLU, de règles d'urbanisme différentes pour les constructions d'habitation selon qu'il s'agit d'habitation collective ou individuelle.

¹¹ La question pourrait même se poser de savoir si elles sont légales.

(pour la stricte application de cette législation) « *la notion de logement doit être comprise dans un sens très large éclairé par la notion de résidence principale* ».

De même, les services parisiens réfléchissent, dans le cadre de la modification du PLU, à une telle « une clé » permettant de mieux cerner la différence entre bureau et commerce. En l'état de cette réflexion, la destination commerce serait réservée aux locaux affectés à la vente de produits ou services et librement accessible à la clientèle ; en outre, tout local ne pouvant se voir reconnaître une autre destination listée par le PLU serait réputé avoir la destination bureau¹².

b) Champ d'application des autorisations de changement de destination et application de la règle de fond

Le nouveau champ d'application des autorisations d'urbanisme en matière de changement de destination est en cohérence avec la règle d'urbanisme elle-même. En effet, aux termes de l'article R 123-9, les règles d'urbanisme ne peuvent être différentes qu'au regard des catégories de destination prévues par cet article. Et de la même manière, il n'y a changement de destination soumis à autorisation d'urbanisme préalable que si l'on passe d'une destination visée par cet article, à une autre.

Mais cette cohérence n'existe que dans le cas des PLU.

Lorsque le document d'urbanisme est un POS, celui-ci peut légalement prévoir des règles d'urbanisme différentes selon d'autres catégories de destination que celles visées à l'article R 123-9.

Dans un tel contexte, la nouvelle définition du changement de destination s'applique en ce qui concerne le champ d'application des autorisations d'urbanisme. Le passage d'une affectation d'un bâtiment existant à une autre affectation peut donc échapper à une autorisation préalable si ce changement d'affectation ne réalise pas un changement de destination selon la définition nouvelle.

Mais, cette transformation, quand bien, même elle serait exonérée d'autorisation n'échappera pas à l'application de la règle d'urbanisme fixée par le POS (art. L 421-8, C. urb.).

IV- Changement de destination et changement d'usage des locaux d'habitation

Le principe d'indépendance des législations s'applique, bien évidemment, dans le cas d'un projet soumis à la fois à autorisation d'urbanisme au titre d'un changement de destination et à autorisation de changement d'usage au titre de l'article L 631-7 du CCH.

Il s'en déduit que l'autorisation d'urbanisme peut être délivrée quand bien même l'autorisation de changement d'usage ne le serait pas (ou pas encore). L'article L 631-8 du CCH précise qu'en ce cas les travaux autorisés au titre du permis de construire ou de la non-opposition à déclaration préalable ne peuvent être engagés avant la délivrance de

¹² Information donnée par M. Polizzi, sous-directeur du permis de construire et du paysage de la rue.

l'autorisation de changement d'usage. Et dans ce cas, la durée de validité de l'autorisation d'urbanisme ne court qu'à compter de la délivrance de l'autorisation de changement d'usage (C. urb., art. R 424-20).

Par ailleurs, une passerelle procédurale est jetée entre ces deux législations puisque la déclaration préalable ou la demande de permis de construire vaut demande de changement d'usage. Et l'on observera que cette solution s'avère d'autant plus justifiée depuis la décentralisation par la loi LME du 4 août 2008 de la compétence en matière de contrôle des changements d'usage¹³.

La question est celle de savoir si une autorisation d'urbanisme demeure nécessaire :

- lorsque le changement d'usage ne porte que sur partie du local d'habitation, pour permettre l'exercice d'une activité professionnelle (i);
- lorsque le changement d'usage porte sur la totalité du local, mais est autorisé à titre personnel et non réel, en l'absence de compensation (ii).

(i) Changement d'usage de partie d'un local d'habitation

Précisons d'abord qu'à l'issue de la loi LME, les hypothèses de liberté d'affectation à une activité professionnelle de partie d'un local d'habitation ont été multipliées¹⁴.

Sont libres (sous réserve des stipulations contractuelles ou du règlement de copropriété) :

- l'affectation de partie d'un local d'habitation à une activité professionnelle, y compris commerciale, « *dès lors que l'activité considérée n'est exercée que par le ou les occupants ayant leur résidence principale dans ce local et **ne conduit à y recevoir, ni clientèle ni marchandise*** » (CCH, art. L 631-7-3)¹⁵ ;
- et, sauf pour les locaux HLM, l'affectation de partie d'un local d'habitation **situé au rez-de-chaussée** à une activité professionnelle, y compris commerciale, dès lors que l'activité considérée n'est exercée que par le ou les occupants ayant leur résidence principale dans ce local et « *qu'elle n'engendre ni nuisance, ni danger pour le voisinage et qu'elle ne conduise à aucun désordre pour le bâti* » (CCH, art. L 631-7-4) ;

En revanche, l'affectation partielle à usage d'activité (y compris commerciale) est soumise à autorisation lorsque le local d'habitation est situé **en étage** à la condition « *qu'elle n'engendre ni nuisance, ni danger pour le voisinage et qu'elle ne conduise à aucun désordre pour le bâti* » (CCH, art. L 631-7-2).

¹³ L'article 13 X de la loi LME n° 2008-776 du 4 août 2008 subordonne l'entrée en vigueur des modifications apportées par cette loi au régime des changements d'usage des locaux d'habitation à « *l'entrée en vigueur des dispositions, relevant de la loi de finances, prévoyant la compensation des charges assumées par les communes du fait du transfert de compétences prévu par les mêmes I à X de cette même loi* ». Or, ni la loi de finances pour 2009, ni la loi de finances rectificatives pour 2008 ne paraissent prévoir cette compensation financière. Il semble donc que les dispositions nouvelles ne sont pas applicables à ce jour.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Il s'agit principalement de l'hypothèse du télétravail.

Il semble possible de faire l'économie d'une autorisation d'urbanisme lorsque le changement d'usage ne porte que sur partie d'un local d'habitation. Il suffirait pour cela d'admettre que le changement de destination n'est soumis à contrôle préalable au titre du Code de l'urbanisme que s'il porte sur la « totalité d'un local ».

D'autant que ces changements partiels d'usage sont en général autorisés à titre personnel, et doivent cesser « *lorsqu'il est mis fin, à titre définitif, pour quelque raison que ce soit, à l'exercice professionnel du bénéficiaire* » (CCH, art. L 631-7-1). Il pourrait donc être considéré que la destination d'habitation est inchangée.

La solution est déjà appliquée à Paris, seule l'autorisation de changement d'usage étant exigée en ce cas puisque, pris dans son ensemble, le local d'habitation reste un local d'habitation¹⁶.

Cette analyse (sous l'angle du changement de destination) sera-t-elle étendue aux nouveaux cas précités de liberté d'affectation partielle d'un local d'habitation, notamment en rez-de-chaussée ?

(ii) Changement d'usage de la totalité d'un local d'habitation

Il ne fait aucun doute que si l'autorisation au titre de l'article L 631-7 présente un caractère réel, parce qu'assujettie à une compensation, une autorisation d'urbanisme est nécessaire puisque le changement d'usage est définitif. Il paraît difficile de ne pas y voir un changement de destination.

La question se pose, en revanche, lorsque l'autorisation est délivrée à titre personnel. Dans cette hypothèse, en effet, le changement d'usage est réversible, le local devant revenir à l'habitation en cas de cessation de l'exercice professionnel du bénéficiaire de l'autorisation. Mais si le critère de la réversibilité de l'usage est retenu, la solution adoptée pour les changements partiels d'usage pourrait être transposée, en ce qui concerne l'autorisation d'urbanisme.

Il n'en demeure pas moins que au-delà de la nécessité ou non d'une autorisation d'urbanisme, les dispositions du PLU s'imposent aux « constructions, aménagements, installations et travaux » même dispensés de toute autorisation au titre du Code de l'urbanisme (art. L 421-8, C. urb.).

V- Changement de destination et travaux

Il ne fait aucun doute que les textes issus de la réforme soumettent les changements de destination sans travaux à contrôle au titre de l'urbanisme, sous forme de non-opposition à déclaration préalable (voir annexe 1).

¹⁶ Le traitement des destinations dans le plan local d'urbanisme », 18 octobre 2006, document établi par la Direction de l'urbanisme de la mairie de Paris, p. 23-24.

On ne peut dès lors que s'étonner d'une réponse ministérielle publiée après le 1^{er} octobre 2007 et selon laquelle « *le changement de destination d'un immeuble à usage d'habitation en immeuble à usage de bureaux, si cette transformation n'est pas accompagnée de travaux, n'est astreint à aucune formalité au titre du permis de construire* »¹⁷.

Quoiqu'il en soit, ces dispositions, qui obscurcissent plus encore les notions de destination et d'usage, ne font pas l'unanimité (voir M. Ricard, *La réforme du permis de construire ou la marmite du diable*, JCP 6 juill. 2007, éd. N, n° 495). Et force est d'admettre que cette conception nouvelle du changement de destination s'intègre mal dans le corpus du droit de l'urbanisme gouvernant des adaptations matérielles du sol ou des immeubles.

L'idée, cependant, n'est pas forcément mauvaise et, à tout le moins, peut-on y voir deux avantages de principe :

- le premier tient au fait que ce contrôle préalable pourrait permettre d'assurer la conformité de l'immeuble à la norme de stationnement, puisque, de principe, la non-opposition à déclaration préalable peut constituer le fait générateur des taxes et participations d'urbanisme, parmi lesquelles la participation pour défaut de réalisation des places de stationnement (C. urb., art. L 332-28) ;
- le second est constitué par la garantie donnée à l'opérateur de la conformité de la nouvelle destination à la règle d'urbanisme ; la non-opposition à déclaration préalable éloigne de l'opérateur l'infraction pour non-conformité de la destination nouvelle aux dispositions du PLU. (C. urb., art. L 160-1) étant rappelé que, de principe, ces dernières s'appliquent même en l'absence d'autorisation d'urbanisme (L 421-8, C. urb.).

Mais on observera que, sur ces deux points, les textes n'ont pas été adaptés en conséquence.

En effet :

- si le principe législatif est que la non-opposition à déclaration préalable est un fait générateur des taxes et participations d'urbanisme, les textes réglementaires visent encore le permis de construire comme seul fait générateur de la participation pour non réalisation de place de stationnement (cf. C. urb., art. R 332-19 et s.) ;
- enfin il est loin d'être certain que l'article L 160-1, dans sa rédaction actuelle, permette d'incriminer un simple usage de locaux sans travaux (voir sur ce point M. Ricard, préc.).

A tout le moins donc, les textes devraient-ils être adaptés pour tirer toutes les conséquences de l'assujettissement à déclaration préalable des changements de destination sans travaux.

Plus généralement, d'ailleurs, devrait être posée la question des équipements publics et de leur financement, en cas de changement de destination sans augmentation de SHON.

¹⁷ Rép. min. n°1724, JO Sénat Q, 31 janv. 2008, p. 1521. Constr.-urb., mars 2008, comm. n°53, G. Godfrin.

VI- Changement de destination et prescription administrative

L'article L 111-3 (al. 1) dispose : « *La reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par un sinistre est autorisée nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, sauf si la carte communale ou le plan local d'urbanisme en dispose autrement, dès lors qu'il a été **régulièrement édifié*** ». Pour le Conseil d'Etat, un bâtiment régulièrement édifié est un bâtiment édifié en vertu d'un permis de construire non annulé par le juge administratif ou retiré par l'autorité administrative¹⁸.

L'article L 111-12 est ainsi rédigé : « *Lorsqu'une construction est achevée depuis plus de dix ans, le refus de permis de construire ou de déclaration de travaux ne peut être fondé sur l'irrégularité de la construction initiale au regard du droit de l'urbanisme.*

*Les dispositions du premier alinéa ne sont pas applicables : (.) e) Lorsque la construction a été **réalisée sans permis de construire** (.)* ».

Ces deux dispositions, qui interpellent la notion de prescription administrative, soulèvent une même question : pour leur application, faut-il assimiler construction transformée (au sens du changement de destination) sans permis à construction édifiée sans permis ?

S'agissant de l'article L 111-3, la jurisprudence apporte un début de réponse. Selon une cour administrative d'appel, ces dispositions ne permettent pas de reconstruire à l'identique le bâtiment pour une destination modifiée antérieurement sans autorisation¹⁹

¹⁸ CE, 5 mars 2003, N. Lepoutre, req. n° 252422 : Rec. CE p.116, BJDU 2003, p. 13 concl. Stahl, note Bonichot ; JCP adm. 20031709, note Ph. Billet.

¹⁹ CAA Bordeaux, 31 mai 2007, req. n° 04BX02084.

<p>ANNEXE 1 CHANGEMENT DE DESTINATION SANS TRAVAUX ET AUTORISATION D'URBANISME</p>
--

1. L'article R. 421-14 du Code de l'urbanisme dispose en son b) que : « *sont soumis à permis de construire : b) les travaux ayant pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment, lorsque ces travaux s'accompagnent d'un changement de destination entre les différentes destinations définies à l'article R. 123-9* ».

L'article R. 421-17 soumet à simple déclaration préalable : « *b) Les changements de destination d'un bâtiment existant entre les différentes destinations définies à l'article R. 123-9* » et qui ne sont pas soumis à permis de construire.

En première analyse il faudrait considérer, s'agissant des bâtiments existants, que les changements de destination, même sans travaux, sont soumis à déclaration préalable.

Cette analyse est renforcée par le fait que les dispositions précitées figurent dans une section 2 relative aux « *dispositions applicables aux travaux exécutés sur les constructions existantes et aux changements de destination de ces constructions* ». Il s'en instille que si les changements de destination des constructions existantes n'étaient contrôlés qu'en cas de travaux, ladite section aurait été consacrée aux « *dispositions applicables aux travaux exécutés sur les constructions existantes* ».

Cette analyse est également renforcée par le fait que l'article R. 424-18 dispose : « *Lorsque la déclaration porte sur un changement de destination ou sur une division de terrain sans travaux, la décision devient caduque si ces opérations n'ont pas eu lieu dans le délai de deux ans à compter de la notification mentionnée à l'article R. 424-10 ou de la date à laquelle la décision tacite est intervenue* ». Il ressort expressément de ce texte qu'un changement de destination est soumis à déclaration préalable même en l'absence de travaux puisqu'en ce cas le délai de validité de la non-opposition à déclaration ne porte pas sur le fait d'entreprendre les travaux mais sur le fait que « les opérations » doivent avoir lieu dans ce délai de validité.

Enfin on peut observer que le formulaire de déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux - DAACT - (Cerfa n° 13408*01) précise que ce formulaire doit être utilisé pour :

- déclarer l'achèvement des travaux de construction ou d'aménagement,
- ou déclarer que le changement de destination ou la division de terrain a été effectué et est conforme au permis ou à la déclaration préalable.

Il paraît clairement ressortir de ces remarques que l'intention du pouvoir réglementaire a été de contrôler les changements de destination, même en l'absence de travaux.
