



Urbanisme

Destinations des constructions : les espoirs déçus de la réforme

La refonte de 2015 devait simplifier et clarifier les règles applicables. Deux ans après, les objectifs ne sont pas atteints. Et des complications subsistent.

Virginie Lachaut-Dana, avocate à la Cour, fondatrice du cabinet VLD Avocats

Instrument essentiel de la politique publique, la réglementation des destinations permet aux auteurs des documents d'urbanisme de prévoir des règles de construction différentes au sein d'un même secteur géographique.

L'ancien article R.123-9 du Code de l'urbanisme prévoyait neuf catégories de destinations. Cette disposition a donné lieu à un contentieux important en raison de l'inadéquation de ces catégories avec les projets envisagés et de l'absence de définition de chacune des catégories à l'échelle du territoire.

Le ministère chargé du Logement a de ce fait initié la réécriture des catégories de destination et l'uniformisation des définitions dans un souci de précision et de clarification du régime.

Cinq destinations et 21 sous-destinations. La réforme des destinations et des sous-destinations a ainsi été introduite par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du Code de l'urbanisme (C. urb.) et par son décret d'application n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif

à la partie réglementaire du livre I^{er} du C. urb. et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme (PLU).

Cinq nouvelles destinations et 21 sous-destinations ont ainsi été créées. Mais il a fallu attendre un arrêté du 10 novembre 2016 pour connaître les définitions de chacune des catégories de destinations et sous-destinations pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme, les règlements des PLU ou les documents en tenant lieu (articles R. 151-27 à R. 151-29 du C. urb.).

Si cette réforme a été saluée tant par les opérationnels que par les collectivités, l'analyse des nouvelles catégories ainsi que leurs incidences sur les autorisations d'urbanisme restent source d'interrogations et de critiques.

Des modifications bienvenues

Avant la réforme, les projets de construction ne pouvaient relever que de l'une des neuf catégories de destinations énoncées par le Code de l'urbanisme : habitation, hébergement hôtelier,

bureaux, commerce, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière, fonction d'entrepôt. L'absence de clarté et la rigidité de ce régime ont été vivement critiquées.

Tout d'abord, aucune de ces catégories n'étant définie, les auteurs des documents d'urbanisme pouvaient les définir eux-mêmes (comme à Paris) ou, au contraire, ne rien faire. L'absence de définition a ainsi été source d'un abondant contentieux, d'autant que le ministère avait plusieurs fois indiqué qu'il n'envisageait pas d'apporter des définitions plus précises (1).

Incompatibilité des destinations avec les opérations immobilières. Surtout, les neuf destinations ne correspondaient pas à la réalité des opérations immobilières et, bien souvent, des projets très différents se trouvaient regroupés au sein d'une même catégorie et soumis à des règles identiques. C'est ainsi, par exemple, que tous les types de logements étaient regroupés par défaut dans la destination « habitation », y compris ceux spécialisés (handicap, personnes âgées, jeunes travailleurs, étudiants), mais également les logements hôteliers ou de type « Airbnb », et qu'ils étaient notamment soumis aux mêmes règles en matière d'emplacements de stationnement.

En outre, les collectivités ne pouvaient pas y apporter de flexibilité. Le juge administratif avait en effet estimé que s'il est loisible aux auteurs d'un document d'urbanisme de préciser, pour des motifs d'urbanisme et sous le contrôle du juge, le contenu des catégories énumérées à l'article R. 123-9 du C. urb., ils ne pouvaient créer « de nouvelles catégories de destination pour lesquelles seraient prévues des règles spécifiques, ni de soumettre certains des locaux relevant de l'une des catégories qu'il énumère aux règles applicables à une autre catégorie » (2).

Favoriser la mixité urbaine. Bien que cette impossibilité de principe demeure, la réforme permet dorénavant aux auteurs des documents d'urbanisme de prévoir des règles différenciées au sein d'une même zone géographique. Et, comme cela avait été annoncé par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi Alur, la nouvelle réglementation réduit le nombre de destinations dans le but de favoriser la mixité urbaine.

Précisément, les différentes destinations des constructions possibles sont au nombre de cinq : exploitation agricole et forestière, habitation, commerce et activités de service, équipements d'intérêt collectif et services publics, autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire (art. R. 151-27 du C. urb.).

Les sous-destinations, au nombre de 21, sont quant à elles listées à l'article R. 151-28 du C. urb. : exploitation agricole, exploitation forestière, logement, hébergement, artisanat et commerce de détail, restauration, commerce de gros, activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, hébergement hôtelier et touristique, cinéma, locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés, locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés, établissements d'enseignement, établissements de santé et d'action sociale, salles d'art et de spectacles, équipements sportifs, autres équipements recevant du public, industrie, entrepôt, bureau, centres de congrès et d'exposition.

Et afin de conforter la possibilité pour les auteurs des documents d'urbanisme de favoriser la mixité fonctionnelle et sociale, il est possible d'appliquer des règles différentes entre le rez-de-chaussée et les étages d'un même immeuble.

Assurer une plus grande flexibilité. Cette nouvelle réglementation permet incontestablement d'assurer une plus grande flexibilité dans la définition des destinations et offre davantage de possibilités réglementaires pour les auteurs des documents d'urbanisme. La question se pose néanmoins de savoir comment cet outil sera mis en œuvre par les collectivités territoriales, notamment dans le cadre de la réalisation d'opérations complexes.

Refonte perfectible pour le régime des autorisations de construire

La réforme des destinations a également remanié le régime des autorisations de construire. Avant la refonte du régime des autorisations d'octobre 2007, tout changement de destination accompagné de travaux relevait du champ du permis de construire, les changements de destinations sans travaux étaient quant à eux dispensés d'instruction (art. L. 421-1 du C. urb., dans sa version applicable avant la réforme d'octobre 2007).

Une autorisation pour tous changements de destination.

Avec l'entrée en vigueur de la réforme des autorisations d'urbanisme de 2007, tous les changements de destination sont devenus soumis à autorisation : si le changement s'accompagnait de travaux, le pétitionnaire devait solliciter un permis de construire. Et lorsqu'aucuns travaux n'étaient réalisés, une simple déclaration préalable suffisait (art. R. 421-17 b du C. urb. issu du décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007).

Depuis le décret du 28 décembre 2015 (3), les opérateurs doivent obtenir un permis de construire s'ils réalisent des 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 et sous-destinations » (art. R. 421-14 du C. urb.). Lorsque l'opération porte sur un changement entre deux destinations sans travaux, une simple déclaration préalable suffit (art. R. 421-17 du C. urb.). En revanche, lorsque le projet porte sur un changement →

Ce qu'il faut retenir

► La réglementation des destinations permet aux auteurs des documents d'urbanisme de prévoir des règles de construction différentes au sein d'un même secteur géographique.

► Le régime juridique a été réformé à l'occasion de la refonte du livre I^{er} du Code de l'urbanisme en décembre 2015. Les neuf destinations originelles ont été condensées en cinq, auxquelles se sont ajoutées 21 sous-destinations.

► Cette réforme modifie également le régime des autorisations de construire : dorénavant, tout changement de destination ou de sous-destination entre les destinations accompagnées de travaux est soumis à permis de construire. En l'absence de travaux, une déclaration préalable suffit.

► Mais la marge de manœuvre laissée aux auteurs des PLU est source de complications et de diversité d'interprétation sur l'ensemble du territoire.

entre sous-destinations d'une même destination, aucune autorisation n'est requise s'il n'y a pas de travaux. Il résulte ainsi de la nouvelle réglementation que seuls sont libres les changements entre sous-destinations au sein d'une même destination qui ne s'accompagnent pas de travaux.

Pour l'application de cette disposition, les locaux accessoires d'un bâtiment sont réputés avoir la même destination que le local principal. Reste que cette notion de « local accessoire » n'est pas clairement définie. Il reviendra donc à la jurisprudence de la préciser le cas échéant.

Si le champ de la déclaration préalable demeure sensiblement identique, le champ d'application du permis de construire a en revanche été étendu. En effet, les hypothèses de dispense d'autorisation ont été considérablement réduites, puisque ne sont aujourd'hui exemptées d'autorisation que les opérations ne consistant qu'en un changement entre sous-destinations au sein d'une même catégorie de destination sans travaux ! Corrélativement, le champ d'application des permis de construire étant élargi, une augmentation des demandes d'autorisations d'urbanisme auprès des collectivités est fort à craindre.

En outre, il est important d'indiquer que les nouvelles dispositions en matière de destination n'ont pas été automatiquement applicables à tous les documents d'urbanisme ! En effet, le VI de l'article 12 du décret du 28 décembre 2015 a prévu que les règles relatives au contenu des PLU dans leur rédaction antérieure au 31 décembre 2015 sont restées applicables aux PLU dont l'élaboration, la révision, la modification ou la mise en compatibilité a été engagée avant le 1^{er} janvier 2016, sauf délibération expresse.

Ainsi, au-delà de la difficulté croissante liée à la succession des documents d'urbanisme et de la possibilité offerte d'appliquer les PLU dans leur réglementation antérieure, il convient pour les opérateurs d'être particulièrement vigilants en cas de transformation de locaux et dans la détermination du montage idoine des autorisations d'urbanisme.

Une réforme sans réelle simplification

Malgré la volonté de clarification, force est donc de constater que la réforme des destinations ne semble pas répondre aux espoirs qu'elle a portés.

Un manque de recul sur la réforme. Initiée sous l'impulsion de la loi Alur et de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, la réforme a dû attendre l'ordonnance du 23 septembre 2015 et le décret du 28 décembre 2015 pour être mise en œuvre. Et un an plus tard, l'arrêté du 10 novembre 2016, précisant les définitions des destinations et sous-destinations nouvellement créées, a été adopté.

De tels délais d'adoption, aujourd'hui récurrents, n'ont évidemment pas permis une appréhension globale et efficace de la réforme, et ce alors même que les premiers acteurs concernés, à savoir les communes, étaient tenus de « grenelliser » leur document d'urbanisme au plus tard le 27 mars 2017 à peine de caducité (art. L. 174-2 à L. 174-5 du C. urb.).

Dans ces conditions, de nombreuses communes ne disposant pas ou ne maîtrisant pas l'ensemble des outils réformés mis à leur disposition, parmi lesquels les destinations et sous-destinations, n'ont pu mettre à jour leur document en temps et en heure ou y ont procédé sans pleinement percevoir les ambitions de cette réforme.



Mais au-delà du calendrier d'adoption des textes, depuis l'annonce de la réforme et du maintien, sous certaines conditions, de l'article R. 123-9 du C. urb. qui a continué à s'appliquer pour les plans d'occupation des sols (POS) non encore transformés en PLU, plusieurs critiques peuvent être avancées.

Des difficultés d'interprétation. Il était espéré une simplification des destinations et un document pédagogique. Or, il a pu être constaté que les cinq destinations et leurs 21 sous-destinations ne présentent pas de grille de lecture instructive. L'on peut ainsi craindre des difficultés dans l'interprétation des textes, d'autant que l'adverbe « notamment » ajouté en fin de liste des sous-destinations dans l'arrêté du 10 novembre 2016 laisse craindre une adaptation locale.

Surtout, deux exceptions majeures permettent aux auteurs de PLU de prévoir des règles différentes et d'adapter ainsi leur document d'urbanisme. L'article R. 151-30 du C. urb. autorise le règlement à interdire certains usages et affectations des sols et certains types d'activités définis, en plus des destinations et sous-destinations fixées par le code, pour des motifs de sécurité. Et l'article R. 151-33 du C. urb. permet aux auteurs des documents d'urbanisme de soumettre « en fonction des situations locales » des types d'activités qu'il définit à des conditions particulières.

Cette marge de manœuvre censée apporter une certaine souplesse aux auteurs des PLU et simplifier la rédaction des documents d'urbanisme devrait en pratique être source de complications et de diversité d'interprétations sur le territoire. Ces dispositions pourraient même, au stade de l'instruction des dossiers d'autorisation, justifier un refus de délivrance ou leur soumission au respect de prescriptions spéciales. ●

(1) Réponse ministérielle n° 8845, « JOAN » du 12 mars 2013, p. 2841.

(2) CE, 30 décembre 2014, n° 360850.

(3) Le nouvel article R. 421-13 du C. urb. renvoie à l'art. R. 421-14 pour le permis de construire et à l'art. R. 421-17 pour la déclaration préalable.