

>> L'ÉCRITURE DES ARTICLES 1 ET 2 DES RÈGLEMENTS DE ZONE

Jean-François Inserguet, Maître de conférences à l'Université Rennes 2

Fiche 2

LA DÉFINITION DES CATÉGORIES DE CONSTRUCTIONS POUVANT ÊTRE INTERDITES OU RÉGLEMENTÉES PAR LE PLU

Les dispositions de l'article L. 123-1-5 2° prévoient que le PLU peut définir, « en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées ». L'article R. 123-9 indique quant à lui que les règles édictées « peuvent être différentes, dans une même zone, selon que les constructions sont destinées à l'habitation, à l'hébergement hôtelier, aux bureaux, au commerce, à l'artisanat, à l'industrie, à l'exploitation agricole ou forestière ou à la fonction d'entrepôt ». Il est également précisé que « des règles particulières peuvent être applicables aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif ». Ces neuf destinations, qui correspondent à celles déjà énumérées à titre indicatif dans le guide des POS publié par le ministère de l'équipement¹, revêtent donc une grande importance en ce qu'elles lient les auteurs des règlements.

1. Les sens des termes « destination » et « affectation »

Très souvent, les PLU utilisent indifféremment les termes de construction « à destination de », « à usage de » ou « destinée à l'affectation ». Le code de l'urbanisme retient, quant à lui, fréquemment celui de « destination »². Généralement, aucune précision n'est apportée sur la signification précise de ces terminologies.

Pendant très longtemps, la nécessité d'opérer une différenciation entre la destination d'une construction et son affectation était généralement admise : la destination d'une construction vise « ce pour quoi elle avait été conçue, réalisée ou transformée »³, tandis que l'affectation vise son utilisation effective. En cas de changement dans l'utilisation de l'immeuble, la différence de terminologie comportait une utilité pour distinguer le champ d'application du permis de construire de celui de l'agrément administratif nécessaire pour préserver les locaux d'habitation dans certaines communes, prévu à l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation. Le « changement de destination » entraînait la nécessité d'obtenir un permis de construire s'il s'accompagnait de travaux. Le « changement d'affectation » (devenu « changement d'usage »⁴) entraîne l'obligation d'obtenir un

¹ MELT, *Le plan d'occupation des sols*, 1998, p. 100 et s.

² Par exemple : art. L. 111-1-2, L. 111-1-4, L. 111-4, L. 123-1-5, L. 124-2, L. 145-3 III, L. 156-3 III, L. 156-4.

³ S. Pérignon, *Changement de destination et changement d'affectation*, DAUH 2003, p. 35 ; en ce sens également, P. Hocreître, *Le plan local d'urbanisme*, Berger-Levrault 2004, p. 476.

⁴ Ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005 relative au logement et à la construction, JO 9 juin 2005.

agrément indépendamment de la réalisation de tous travaux. L'existence de travaux constituait donc un élément déterminant pour distinguer le changement de destination du changement d'affectation ou d'usage.

L'utilité pratique de ces différences de terminologie s'est largement estompée depuis la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme : sauf pour les locaux accessoires (voir point 4), tous les changements de destination sont dorénavant contrôlés au titre du code de l'urbanisme, qu'il y ait travaux ou absence de travaux⁵.

L'utilisation dans le PLU de la terminologie « affectation » ou « usage » ne semble donc pas pouvoir conduire à une censure juridictionnelle. **Il apparaît toutefois préférable d'utiliser dans les règlements de zone le terme de « destination »** mentionné par le code de l'urbanisme, car utilisé par une police différente de celle prévue à l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation.

2. La liste des neuf destinations prévue à l'article R. 123-9 est-elle limitative ?

L'une des innovations du décret du 27 mars 2001 est la fixation de neuf catégories de destinations qui peuvent conduire à des règles différenciées dans les plans locaux d'urbanisme⁶. Ce nouveau mécanisme rompt avec la pratique antérieure qui permettait aux auteurs des PLU de fixer leur propre typologie des destinations. Se pose donc la question de la marge de manœuvre des auteurs des PLU, en particulier s'il demeure possible de prévoir une typologie différente ou de prévoir des sous-catégories au sein de la liste prévue à l'article R. 123-9.

Assez fréquemment, cette liste est ainsi reprise de manière différente dans les règlements de zone. Par exemple, des règlements prévoient des destinations « activités tertiaires » ou « services » sans faire de lien clair avec la destination « bureau ». Au sein de la destination « habitat » sont créées des sous-catégories entre « habitat individuel » et « habitat collectif ». De nouvelles destinations sont créées comme la destination « hippique », la destination « hospitalière », « d'enseignement » ou celle de « stationnement ».

Depuis le décret du 27 mars 2001, la création de nouvelles destinations ou de distinctions au sein des neuf catégories énumérées à l'article R. 123-9 apparaissent illégales⁷ :

- d'une part, la rédaction des dispositions de l'article R. 123-9 est impérative ;
- d'autre part, la liste prévue à l'article R. 123-9 revêt une importance particulière depuis la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme puisqu'elle contribue à déterminer le champ d'application du permis de construire ou de la déclaration de travaux⁸. En effet, les changements de destination sont soumis, soit à permis de construire lorsqu'ils s'accompagnent de travaux

⁵ H. Jacquot, Les travaux sur les constructions existantes, *DAUH* 2007, p. 117.

⁶ La question de la légalité des dispositions de l'article R. 123-9 est toutefois à soulever, le législateur n'ayant pas prévu la fixation d'une liste « fermée » des différentes destinations.

⁷ En ce sens, P. Soler-Couteaux, Le nouveau champ des autorisations ou déclarations d'urbanisme en matière de rénovation, *RDI* 2007, p. 1 ; C. Benoît, La réorganisation du champ d'application du permis de construire, *BJDU* 1/2007, p. 9 ; **Rép. min. n° 32575, JOAN Q 2 mars 2010, p. 2392.**

⁸ H. Jacquot, Les travaux sur les constructions existantes, préc.

modifiant les structures porteuses ou la façade du bâtiment (art. R. 421-14 b), soit à déclaration de préalable (art. R. 421-17 b). Surtout, afin de clarifier les interprétations divergentes des juridictions administratives et judiciaires quant aux modalités d'appréciation du changement de destination, le décret du 5 janvier 2007 retient une appréciation purement fonctionnelle : il y a changement de destination lorsqu'il y a passage de l'une à l'autre des destinations mentionnées à l'article R. 123-9. La création de nouvelles catégories au sein du règlement ou la subdivision de catégories existantes peut donc conduire à réduire ou, au contraire, à accroître illégalement la soumission à procédure des changements de destination ;

- par ailleurs, il est possible de faire des rapprochements avec le droit applicable aux coefficients d'occupation des sols différenciés prévu à l'article R. 123-10. Ce dernier, issu également du décret du 27 mars 2001, prévoit la possibilité de fixer des COS différents selon la destination des constructions, mais en renvoyant clairement aux catégories définies à l'article R. 123-9. Cette rédaction nouvelle empêche donc de fixer des COS différents en fonction du type de logement (notamment pour le logement collectif ou le logement social)⁹. Pour cette raison, les lois du 21 janvier 1995 (c. urb., art. L. 127-1) et du 13 juillet 2006 (art. 4.IX) ont dû intervenir afin de permettre les dépassements de COS destinés à favoriser la réalisation de logements locatifs sociaux¹⁰...

Depuis le décret du 5 janvier 2007, la liste de l'article R. 123-9 emporte des conséquences juridiques encore plus importantes que par le passé. Il apparaît donc que **les auteurs des règlements doivent dorénavant se limiter à faire des choix uniquement entre les destinations limitativement mentionnées**. Certes, les auteurs du PLU n'ont pas l'obligation de reprendre l'ensemble des destinations énumérées. En revanche, lorsqu'ils visent à fixer des règles différentes ou à interdire des constructions relevant des destinations énumérées, ils doivent reprendre les destinations visées sans procéder à des sous-catégorisations.

Il apparaît ainsi impossible de distinguer entre habitat collectif, habitat individuel, habitat social, de réserver une zone à tel ou tel type d'industrie ou de commerce.

Concernant l'habitat, cette possibilité n'est offerte que sur les terrains concernés par la servitude prévue à l'article L. 123-2 b permettant de « réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements » définis par le PLU ou celle prévue à l'article L. 123-1-5 16° qui offre la faculté de « *délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale* »¹¹.

⁹ En ce sens, Rép. min. n° 63325 du 12 juillet 2005, JOAN p. 6956 (à propos de la fixation de COS différenciés).

¹⁰ J.-P. Lebreton, La mobilisation du droit de l'urbanisme pour le logement, AJDA 2006, p. 1540 – P. Quilichini, La politique locale de l'habitat, Le Moniteur, 2^e éd. 2007, p. 131.

¹¹ CAA Paris 12 févr. 2009, Association de sauvegarde Auteuil-Bois de Boulogne, req. n° 07PA03886, AJDA 2009, p. 1672, concl. B. Bachini. – CAA Nantes 15 juill. 2011, Communauté urbaine Nantes Métropole, req. n° 10NT02254, AJDA 2011, p. 2125, concl. S. Degommier.

3. Est-il possible de donner dans le règlement une définition des différentes destinations ?

Comme pour les POS, les communes peuvent continuer à donner une définition des différentes destinations dans les lexiques souvent annexés aux règlements.

Une définition unique et nationale apparaît toutefois souhaitable en ce que le sens attribué aux neuf destinations conditionne dorénavant le champ d'application du permis de construire et de la déclaration préalable. Les communes ne peuvent donc, sans commettre d'illégalité, leur donner un contenu différent de celui accordé par la jurisprudence, la loi ou un règlement.

Ainsi, le plus clair aurait été de donner une liste nationale des activités correspondantes, en se référant par exemple aux catégories INSEE. Un tel exercice peut toutefois s'avérer délicat, comme à chaque fois qu'il s'agit de dresser une liste exhaustive. Dans sa version étendue, la nomenclature des activités françaises de l'INSEE comporte ainsi 712 classes et d'autres nomenclatures peuvent aussi être utilisées. Par ailleurs, concernant la fabrication de produits, certaines activités peuvent être exercées indifféremment sous un statut commercial ou un statut artisanal (comme les ateliers de réparation automobile par exemple), ce qui complique largement la tâche.

Dans l'attente de cette définition uniforme, les auteurs des PLU peuvent donner leurs propres définitions en s'aidant des éléments fournis par la jurisprudence administrative (voir point 4) et en tenant compte des contraintes suivantes¹².

Les autorités compétentes pour délivrer des autorisations d'occupation du sol n'ont pas à se fonder sur des législations extérieures¹³. Dès lors, le recours que font certains lexiques à des définitions données par des textes déjà existants¹⁴ est à éviter.

Par ailleurs, concernant essentiellement les destinations « commerce », « industrie », « artisanat », « exploitation agricole ou forestière », il n'est pas possible de se fonder sur le statut des exploitants. Les juridictions administratives considèrent en effet que la destination d'une construction n'a pas à être examinée au regard d'un tel critère, solution qui paraît logique eu égard au caractère réel du droit de l'urbanisme.

Il convient donc de retenir des définitions suffisamment larges, qui permettront une souplesse d'interprétation dans l'instruction des autorisations d'occupation du sol, sans méconnaître les explicatifs apportés par la jurisprudence ou de futurs textes.

¹² Selon une réponse ministérielle, une définition homogène ne semble pas nécessaire, chaque collectivité devant lister les constructions entrant dans chaque catégorie « au regard de [ses] choix en matière d'urbanisme et d'aménagement », Rép. min. QE n° 84243, JOAN Q 7 sept. 2010.

¹³ CE 14 févr. 2007, M. Lionel A., req. n° 282389 : en zone agricole, impossibilité de se fonder sur les éléments de définitions de l'article L. 311-1 du code rural et de son décret d'application.

¹⁴ Par exemple : pour la destination « hébergement hôtelier », articles D. 311-5 et D. 321-1 du code du tourisme relatifs respectivement aux hôtels de tourisme et aux résidences de tourisme ; pour la destination agricole : article L. 311-1 du code rural ; pour les destinations « bureaux » et « industrie » : article R. 520-1-1 du code de l'urbanisme relatif à la redevance pour la création de bureaux en région Île-de-France.

4. Les éléments jurisprudentiels de définition

a. La distinction entre « habitat » et « hébergement hôtelier »

La destination d'hébergement hôtelier est parfois assez difficile à appréhender étant donné l'apparition des résidences de tourisme, catégorie distincte de l'hôtel de tourisme¹⁵ au sens du code du tourisme, et d'autres produits aux dénominations variables créés dans un but fiscal. La recherche de la destination hôtelière d'un bâtiment, en l'absence de précision quant à l'intention des auteurs du PLU, peut donc apparaître délicate. Pour les juridictions administratives, le caractère temporaire de l'hébergement est naturellement un critère essentiel¹⁶, mais il doit se cumuler avec un deuxième critère qui est celui de *l'existence des services qui caractérisent l'activité d'un service hôtelier*¹⁷. Ainsi :

- une résidence de 105 logements destinés à des investisseurs qui vont s'engager à les louer pour une durée n'excédant pas six mois ne relève pas de la destination hôtelière car elle ne comporte aucun des services qui caractérisent l'activité d'un service hôtelier, en dépit de la présence d'un espace qualifié de « hall salon avec télévision »¹⁸ ;
- un immeuble de 91 studios qui comporte des espaces qualifiés de « réception », de « restaurant » ou de « lingerie » ne comporte pas les services nécessaires à l'activité hôtelière¹⁹.

Un immeuble relève donc de la destination « hébergement hôtelier » et non « habitat » lorsque, outre le *caractère temporaire de l'hébergement*, il comporte le *minimum d'espaces communs propres aux hôtels* (restaurant, blanchisserie, accueil). Il apparaît toutefois en filigrane dans la jurisprudence que ces services doivent être gérés par du personnel propre à l'établissement et non être simplement laissés à la libre disposition des résidents.

b. La destination « bureaux »

Les PLU qui en donnent une définition reprennent généralement peu ou prou celle fournie par l'article R. 520-1 du code de l'urbanisme (PLU de Paris), à savoir des locaux où sont exercées des activités de direction, gestion, études, ingénierie, informatique, en retenant parfois la dénomination « activités de services » plutôt que celle de « bureaux ». Mais des établissements comme les agences de voyages, les établissements bancaires ou d'assurance peuvent apparaître à la fois comme des services et des commerces.

C'est principalement la notion d'*accessibilité à la clientèle* qui distingue la destination « bureau » de la destination « commerce ». Les locaux d'une centrale d'achat

¹⁵ Les hôtels de tourisme et les résidences de tourisme sont définis respectivement aux articles D. 311-5 et D. 321-1 du code du tourisme.

¹⁶ TA Versailles, 14 janv. 1997, SA d'HLM des Trois Vallées c/ Commune de Coignères, *DAUH* n° 2, 715 ; *BJDU* 1997, n° 2, p. 144.

¹⁷ CE 9 mars 1990, *SCI Le Littoral*, *Rec.* p. 1043.

¹⁸ CE 9 mars 1990, *SCI Le Littoral*, *préc.*

¹⁹ CE 5 juill. 1993, *SCI Paese di Mare*, *req.* n° 123955.

se rattachent ainsi à la destination bureau car n'y sont pas exercées des activités de présentation et de vente directe au public²⁰.

c. La destination « commerce »

La destination « commerce » regroupe les activités économiques d'achat et de vente de biens ou de service²¹. Comme vu précédemment, la [présentation directe au public](#) doit constituer une activité prédominante. Les bureaux de vente d'une compagnie d'assurance relèvent donc de la catégorie « commerce »²², alors que les locaux accueillant les activités de direction et de gestion entrent dans la catégorie « bureaux ».

Une difficulté peut toutefois apparaître concernant les locaux accueillant des activités de vente par correspondance, de démarchage téléphonique ou de télé-assistance pour lesquelles il n'y a pas d'accueil physique du public mais bien présentation au public de produits ou services. Dans l'attente de précisions jurisprudentielles, ils semblent relever de la destination « bureaux » en raison de l'absence d'accès du public aux locaux.

d. La distinction entre « industrie » et « artisanat »

Au sens du *Guide des plans d'occupations des sols*, la destination « industrie » vise « l'ensemble des activités collectives de production de biens à partir de matières brutes, à l'aide de travail ou de capital », tandis que la destination « artisanat » regroupe « l'ensemble des activités de fabrication et de commercialisation exercées par des travailleurs manuels, seuls ou avec l'aide des membres de leur famille »²³. Pour la doctrine officielle, l'insistance est donc mise sur le caractère familial de l'activité pour qualifier une activité artisanale.

Cette caractéristique, tout en constituant un premier élément de reconnaissance, n'est toutefois pas à elle seule suffisante pour distinguer les deux destinations, comme le montre la jurisprudence relative aux ateliers d'artiste. Ces derniers accueillent ainsi généralement des activités essentiellement individuelles, ce qui tendrait à les classer au sein de la destination « artisanat ». Mais le critère des méthodes de fabrication utilisées est, aux yeux de la jurisprudence administrative, un élément déterminant. Le Conseil d'État a notamment eu à juger si une telle construction pouvait être autorisée dans une zone urbaine dans laquelle les bâtiments à usage industriel étaient interdits. Or, la construction était réalisée en tôle ondulée et le pétitionnaire faisait appel pour la fabrication de ses œuvres à un pont roulant ainsi qu'à des machines-outils de découpe et d'usinage du métal. Cette [mise en œuvre d'équipements lourds et de procédés de façonnage industriel](#) en faisait donc une [activité industrielle](#) prohibée dans la zone²⁴. Comme le souligne M. Touvet, il est nécessaire d'examiner la nature des équipements utilisés ainsi que les [nuisances pour le voisinage](#) (bruit, mouvements de véhicules) pour distinguer une activité industrielle d'une activité artisanale.

²⁰ CAA Paris, 8 févr. 1996, SARL Sodofim, *AFDUH* 1996, p. 19.

²¹ MELT, *Le plan d'occupation des sols*, préc. p. 102.

²² CE 24 avr. 1981, SA Assurances générales de France, *Rec. tables* p. 736.

²³ MELT, *Le plan d'occupation des sols*, 1998.

²⁴ CE 12 févr. 2003, M. Joubert et autres, *DAUH* n° 8, 272 ; *BJDU* 2003, p. 333, concl. S. Austry, note L. Touvet.

e. Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif

Cette destination est celle qui se laisse le moins aisément définir.

Certes, un équipement collectif ne peut se résumer à un bâtiment destiné à la satisfaction d'un besoin collectif ou à recevoir du public, ce qui permet d'exclure de la catégorie des équipements collectifs les complexes cinématographiques²⁵, les résidences de tourisme, même gérées par une caisse d'activités sociales²⁶ ou une résidence sécurisée dès lors qu'aucune assistance médicale n'y est prévue et qu'elle n'a vocation à accueillir que des personnes autonomes dont l'hébergement ne pose d'ailleurs aucune difficulté dans la commune²⁷. Mais le juge administratif a admis que les attractions d'un parc de loisirs étaient assimilables à des équipements d'intérêt collectif²⁸, comme des locaux à usage de cabinet médical²⁹. De la même façon, la qualité d'équipements collectifs est tantôt retenue³⁰ tantôt rejetée³¹ concernant les édifices liés à la pratique d'un culte.

Il est donc difficile de trouver une ligne directrice fiable au sein de la jurisprudence. Il est certain que le juge ne peut vérifier la conformité d'une construction à un document d'urbanisme en fonction de la qualité du pétitionnaire, ce qui conduit à admettre qu'une maison de retraite, bien que gérée par une personne privée, puisse être assimilée à une construction d'intérêt collectif³². Pour le reste, l'équipement collectif doit correspondre à un réel besoin des populations, étroitement lié aux circonstances locales comme le montre le cas des édifices du culte³³.

Les mêmes difficultés se posent lorsque le règlement du PLU ne mentionne pas les équipements d'intérêt collectif mais les « équipements publics » ou « ceux liés à un service public », notions qui semblent d'interprétation encore plus strictes. Les pylônes de téléphonie mobile sont ainsi des équipements liés à un service public³⁴, contrairement à un centre équestre³⁵. Un parc éolien constitue un « équipement collectif », l'électricité produite bénéficiant de l'obligation d'achat par

²⁵ CE 28 nov. 2005, Ville de Nice, *DAUH* n° 10, 307 ; *BJDU* 2006, p. 19, concl. Y. Aguila.

²⁶ CE 26 nov. 1990, Sté Hôtelière et immobilière Paris-Provence, req. n° 87388 (jurisprudence rendue à propos de l'application des dispositions de l'article L. 111-1-2).

²⁷ [CAA Versailles 5 nov. 2010, Association des riverains Varsovie-Sardou, req. n° 09VE03155.](#)

²⁸ CAA Paris, 17 mai 2001, M. Cadoret, req. n° 00PA02365 (à propos de l'application des dispositions de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme).

²⁹ CAA Nantes, 3 déc. 1997, SCI Rad, req. n° 95NT00621.

³⁰ À propos de centres culturels islamiques : CE 12 févr. 1988, Assoc. des résidents des quartiers Portugal-Italie – CE 15 juill. 1993, Commune d'Épinay-sur-Seine, *Rec. tables* p. 584. – À propos d'un lieu de culte à usage des témoins de Jéhovah : CAA Nantes 27 mai 2004, Association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Bessancourt, req. n° 9701118.

³¹ TA Versailles, 9 mars 1999, Assoc. locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Bessancourt, req. n° 9701118, *DAUH* n° 4, 240.

³² CAA Paris, 17 févr. 1998, M. et Mme Boulard, req. n° 97PA00693.

³³ Concernant la création d'un emplacement réservé en vue de l'implantation d'un édifice du culte, le Conseil d'État a ainsi considéré que le projet n'était pas en soi revêtu d'un intérêt général mais en raison de l'opération de rénovation urbaine dans laquelle il se situait : CE 25 sept. 1996, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble 75/77 rue Dutot à Paris 15^e, req. n° 109754.

³⁴ TA Versailles, 4 mars 2003, M. Pierron et autres, req. n° 021400, *DAUH* n° 8, 273 – CE 20 avr. 2005, Sté Bouygues-Télécom, *DAUH* n° 10, 308 ; *BJDU* 2/2005, p. 115, concl. Y. Aguila.

³⁵ TA Melun, 20 mars 1997, M. Martin, req. n° 96-5361.

EDF, mais non un « équipement public » au sens du plan d'urbanisme³⁶. Le Conseil d'État a admis dans l'affaire « CPAM de la Meuse » que les bureaux d'une caisse primaire d'assurance maladie relèvent de la catégorie des immeubles à usage de bureaux et non de celle des « équipements publics ». En effet, l'immeuble était constitué pour l'essentiel de bureaux et dépourvu d'aménagement particulier pour les besoins d'une activité de service public³⁷. La notion d'équipement public ne peut donc se confondre avec celle de bâtiment accueillant du public ou de bâtiment public, mais doit revêtir l'idée de « *réponse apportée à un besoin collectif, par la mise à disposition d'installations sportives, culturelles, médicales [...]* »³⁸.

Afin de résoudre ce problème de définition, certains PLU (comme celui de Paris) énumèrent dans leur lexique la liste des constructions ou installations qui relèvent précisément de cette catégorie, en utilisant des dénominations variables – équipement public, équipement nécessaire au fonctionnement des services publics, équipement d'intérêt collectif –, avec le risque toutefois de faire preuve d'un manque d'exhaustivité ou, au contraire, de mentionner des constructions qui, au sens de la jurisprudence, ne sont pas des installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif.

f. La destination « entrepôt »

La destination « entrepôt » suscite moins de difficultés. Certes, un entrepôt peut être lié directement au stockage des produits de bâtiments industriels, artisanaux ou commerciaux et donc relever plutôt de ces destinations. Mais certains règlements lèvent la difficulté en prévoyant un seuil de surface au-delà duquel la fonction de stockage relèvera de la destination « entrepôt ». Cette technique est d'ailleurs indirectement validée par l'apparition de la notion de « local accessoire » depuis l'adoption de la réforme des autorisations d'urbanisme.

5. La notion de « local accessoire »

La notion de local accessoire revêt une importance particulière depuis la réforme opérée par le décret du 5 janvier 2007. En l'absence de définition textuelle ou jurisprudentielle, il apparaît que les PLU peuvent en donner une définition dans les lexiques annexés au règlement.

Comme déjà indiqué, le décret du 5 janvier 2007 renforce le contrôle des changements de destination tout en adoptant une conception fonctionnelle, le changement de destination consistant au passage de l'une à l'autre des destinations mentionnées à l'article R. 123-9. Pour ce faire, il est précisé que « *les locaux accessoires d'un bâtiment sont réputés avoir la même destination que le local principal* » (art. R. 421-14 b et R. 421-17 b).

³⁶ CAA Nantes 29 juin 2010, Société Recherche et développement éoliens, req. n° 09NT01328. En revanche, un parc éolien constitue un « équipement public » au sens des dispositions de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme relatif à l'urbanisation dans les communes soumises à la loi Montagne : CE 16 juin 2010, Leloustre, req. n° 311840. Voir : J.-L. Maillot, Bilan jurisprudentiel du contentieux éolien, *Constr.-Urb.* avr. 2011, n° 4, p. 5.

³⁷ CE 3 mai 2004, CPAM de la Meuse, req. n° 223091 (jurisprudence concernant l'application de l'article 14 du règlement), *BJDU* 4/2004, p. 288, concl. M.-H. Mitjaville ; *DAUH* n° 9, 855.

³⁸ M.-H. Mitjaville, concl. sous CE 3 mai 2004, CPAM de la Meuse, préc.

La principale difficulté réside toutefois dans l'absence de définition du « local accessoire ». Certes, la jurisprudence a déjà eu à se prononcer sur la notion de « bâtiment accessoire » ou de « bâtiment annexe », mais la solution apportée est peu utilisable en ce qu'elle vise des « bâtiments » et non des « locaux »³⁹, notions logiquement différentes.

Il apparaît toutefois que l'un des objectifs de la réforme est, dans un but de simplification, de mettre un terme aux divergences d'interprétation existantes entre les juridictions administratives et les juridictions judiciaires quant à la façon d'apprécier le changement de destination. En effet, pour les juridictions judiciaires, il y a changement de destination lorsque c'est la destination de la totalité de l'immeuble qui est affectée. Inversement, le juge administratif retenait une conception beaucoup plus « fine », le changement étant apprécié au niveau de chaque pièce de l'immeuble, ce qui conduisait à assimiler à un changement de destination la transformation dans une résidence hôtelière du logement du gardien en une salle de gymnastique⁴⁰.

Il apparaît donc que, dans l'esprit du pouvoir réglementaire, les locaux accessoires sont des locaux qui peuvent être contigus ou situés dans la construction principale (combles, garages, pièces de faible dimension) mais qui, dans les faits, n'ont pas la même destination que le bâtiment principal (lieu de vie du gardien d'un bâtiment industriel, local de stockage pour un commerce, atelier d'un artisan situé sous son habitation...).

Cette solution emporte donc des conséquences importantes puisque la destination principale l'emporte dorénavant sur la destination accessoire. Mais il reste à déterminer à partir de quel stade l'activité est considérée comme principale et non simplement accessoire. Il apparaît donc que la technique, parfois rencontrée dans certains PLU, consistant à fixer des seuils en pourcentage des surfaces utilisées dans un même immeuble pour telle ou telle destination (notamment la destination « entrepôt »), reste d'actualité. Elle semble d'ailleurs implicitement validée par le silence du pouvoir réglementaire sur ce point.

À titre d'exemple, sans que le juge administratif ait été appelé à se prononcer sur la légalité du dispositif, pour le PLU de Paris :

- les locaux d'entreposage liés à un commerce, une industrie ou un établissement d'artisanat relèvent de ces destinations et non de la destination « entrepôt » lorsqu'ils représentent moins du tiers de la SHON totale ;
- les locaux d'artiste utilisés par des artistes exerçant sur leur lieu d'habitation sont rattachés à la destination « habitation », à condition que la SHON d'habitation soit au moins égale à 50 % de la SHON totale (à défaut, le PLU prévoit leur rattachement à la destination « artisanat »)⁴¹.

³⁹ Un bâtiment accessoire ou annexe ne doit pas être en continuité et en communication avec la construction principale : CAA Marseille, 28 sept. 2000, M. et Mme Schmidt, req. n° 98MA00439.

⁴⁰ CE 5 avr. 1996, Caisse générale de retraite des cadres par répartition, *BJDU* 3/1996, p. 195, concl. G. Goulard. Dans le même sens, CE 19 mars 2001, Commune du Grau-du-Roi, *BJDU* 6/2001, p. 455, concl. J. Courtial : agrandissement d'un restaurant par transformation en salles de restauration de deux pièces jusque-là utilisées comme locaux de stockage.

⁴¹ À noter toutefois que les ateliers d'artistes sont, selon les procédés utilisés, parfois rattachés à la destination « industrie » : CE 12 févr. 2003, M. Joubert et autres, préc.

Il appartient donc aux auteurs des règlements de déterminer les seuils adéquats. Les juridictions administratives auront certainement à exercer un contrôle des erreurs manifestes d'appréciation sur ce point.