

Travaux avec changement de destination soumis à permis de construire

Lire les conclusions de :

Véronique Vaccaro-Planchet

Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 16LY01751 – Ville de Lyon – 12 avril 2018 – C [↗](#)

Pourvoi en cassation non admis : voir CE du 15 février 2019 - N° 421456

INDEX

Mots-clés

Travaux, Changement de destination, Permis de construire

Rubriques

Urbanisme et environnement

TEXTES



Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

¹ Une demeure édiflée au XVIII^e siècle puis laissée à l'état d'abandon avant d'être utilisée au XX^e siècle comme couvent puis comme centre éducatif pour jeunes filles en difficulté, dont la destination s'est trouvée ainsi modifiée à une date où ce changement n'était pas soumis à autorisation, doit être regardée comme affectée en dernier lieu à un service d'intérêt collectif au sens de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme (aujourd'hui article R. 151-27). Cette demeure ayant fait l'objet, en vue d'y créer des logements, de travaux non autorisés comportant notamment des modifications de la façade, la régularisation de ces travaux ne pouvait donner lieu au dépôt d'une simple déclaration préalable mais était soumise à permis de construire en vertu de l'article R. 421-14 du code de l'urbanisme dès lors qu'elle s'accompagnait d'un changement de destination.

² Cf [CE, 25/03/1998 n° 167430, B](#)

³ Cf. sol. contraire [CE, 26/07/2011, Commune de Maincy, n° 328378](#)

Conclusions du rapporteur public

Véronique Vaccaro-Planchet

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6450](https://doi.org/10.35562/alyoda.6450)

¹ La ville de Lyon vous saisit du jugement du tribunal administratif de Lyon qui a annulé l'arrêté du 9 décembre 2013 par lequel son maire s'est opposé à la déclaration préalable de travaux déposée par la société Le Patio de Clara.

² Cette déclaration préalable portait sur la régularisation de travaux de ravalement des façades et de changement des menuiseries extérieures d'un ensemble immobilier dénommé "le Château du Diable" composé d'une ancienne chapelle et de l'aile ouest d'un ancien château et située rue des Noyers dans le 5^{ème} arrondissement.

³ La décision d'opposition en litige est fondée sur le fait que les travaux en cause s'accompagnent d'un changement de destination des locaux et que la création de 1400 m² de surface de plancher à destination d'habitation nécessitait un permis de construire.

⁴ Le tribunal administratif a annulé la décision d'opposition en considérant que le bâtiment objet des travaux était déjà un bâtiment à usage d'habitation et que sa réhabilitation ne nécessitait pas de permis de construire.

⁵ Contrairement à ce que fait valoir la société Le Patio de Clara la requête a été introduite par une personne habilitée à le faire : le conseil municipal a donné délégation au maire ou, le cas échéant, à l'adjoint concerné pour intenter les actions en justice au nom de la commune par une délibération du 4 avril 2014 et l'arrêté de délégation du maire à M. Le Faou du 3 novembre 2014 est également produit.

⁶ La société Le Patio de Clara soutient qu'il n'y aurait plus lieu de statuer sur la requête de la ville de Lyon dans la mesure où une décision de non-opposition lui a finalement été accordée. Mais c'est oublier que cette décision n'a été prise que pour satisfaire à l'injonction prononcée par le tribunal, et que dans cette hypothèse, il y a toujours lieu de statuer sur la requête : [CE 7 novembre 2012, Commune de Grans, n° 334424, aux Tables.](#)

⁷ Venons-en à la légalité de l'arrêté d'opposition.

⁸ Le bâtiment en cause a été édifié en 1750 et était alors à destination d'habitation : les parties s'accordent sur ce point.

9 La commune fait valoir, en produisant plusieurs documents, certes non officiels, mais guère contestables, que le bâtiment a abrité en dernier lieu, et au moins depuis 1937, un foyer pour jeunes en difficulté sociale et/ou psychologique, dénommé centre éducatif Notre Dame à partir de 1971 puis Institut Thérapeutique Educatif et Pédagogique Elise Rivet à partir de 2002. L'Institut a déménagé en 2009. La société Le Patio de Clara débat de la valeur probante des documents produits par la commune mais ne remet pas en cause cette destination de l'immeuble. Et si elle affirme qu'un pensionnat de jeunes filles ne correspond pas à la destination d'équipement d'intérêt collectif, elle n'apporte aucun élément explicatif de nature à justifier cette appréciation.

10 Or l'habitation et le service public ou d'intérêt collectif sont bien deux destinations distinctes identifiées tant par l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme qu'en l'espèce par le PLU, qui traite des équipements publics ou d'intérêt collectif notamment « destinés à accueillir des fonctions d'intérêt général (...) dans les domaines administratif, hospitalier, sanitaire, social, de l'enseignement ».

11 Et la société le Patio de Clara n'apporte aucun élément de nature à laisser penser que les caractéristiques propres du bâtiment lui confèreraient une destination d'habitation alors que le Conseil d'Etat a par exemple jugé que des photographies ou des attestations peuvent établir la destination d'habitation d'un bien, même inhabité depuis une longue période et qui a connu depuis une autre utilisation (CE, 30 juillet 2014, Min. de l'égalité des territoires et du logement, n° 367611) . Voyez également sur les caractéristiques propres d'un bien destiné à l'habitation, CE, 26 juillet 2011, Commune de Maincy, n° 328378.

12 Et vous ne pourrez en l'espèce considérer que le bâtiment a perdu toute destination puisqu'il n'est inoccupé que depuis 2009.

13 Enfin, la destination indiquée dans l'acte de vente du 30 avril 2013 ne suffit pas à établir la destination du bâtiment.

14 Dans ces conditions, vous ne pourrez donc à notre sens que considérer que le bâtiment en cause a été édifié en 1750, qu'il était initialement à usage d'habitation et connaît depuis plusieurs décennies, en l'occurrence au moins depuis 1971 et probablement depuis 1937, une destination de service public ou d'intérêt collectif.

15 Reste à déterminer si vous pourrez tenir compte de cette destination, qui n'a pas fait l'objet d'une autorisation, ou si vous devrez vous en tenir comme vous invite à le faire la société Le Patio de Clara à la destination d'habitation, qui est celle en vue de laquelle le bâtiment a été édifié.

16 Les parties se prévalent à cet égard de la jurisprudence stabilisée en dernier lieu par la décision du 16 mars 2015, n° 369553 qui revient sur la décision du 12 janvier 2007 n° 274362, aux Tables et s'inscrit dans la lignée de la décision SCI La Paix du 27 juillet 2009 n° 305920, aux Tables.

17 Cette jurisprudence tranche la question de l'importance qu'il convient de donner à la destination « en l'état », ou destination « réelle », d'un bâtiment lorsque celle-ci se trouve en contradiction avec sa destination juridique, c'est-à-dire avec la destination en vue de laquelle la construction a été initialement autorisée. Elle juge qu'il appartient alors au propriétaire qui envisage d'y faire de nouveaux travaux de déposer une déclaration ou de présenter une demande de permis portant sur l'ensemble des éléments de la construction qui ont eu ou auront pour effet de modifier le bâtiment tel qu'il avait été initialement approuvé ou de changer sa destination. C'est donc la destination « juridique », celle qui a fait l'objet d'une autorisation qui prévaut.

18 La question se pose en l'espèce dans des termes particuliers au regard de cette jurisprudence, qui s'est au demeurant développée dans la perspective de la jurisprudence Thalamy et de la régularisation d'une construction édifiée, modifiée ou dont la destination a été changée de façon irrégulière.

19 En effet au cas présent vous êtes confrontés à une situation où le changement de destination est intervenu avant le 1^{er} janvier 1977, date à partir de laquelle les changements de destination ont été soumis à autorisation ou déclaration par la loi du 31 décembre 1976. Le changement de destination n'avait alors pas à être autorisé. De sorte qu'il nous paraît difficile de considérer qu'il pourrait être irrégulier.

20 Nous sommes d'avis que si c'est bien la destination juridique du bâtiment qu'il convient de prendre en considération, en l'espèce, le changement de destination étant intervenu avant 1977, la situation juridique rejoint la destination de fait.

21 Votre cour s'est d'ailleurs déjà engagée dans cette voie par un arrêt qui date du 29 avril 2003, Commune de Saint-Priest, n° 97LY02131, en jugeant que la loi du 31 décembre 1976 ne saurait avoir un caractère rétroactif, qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'exigeait avant cette date la délivrance d'un permis de construire à l'occasion d'un changement de destination d'une construction préexistante et qu'il n'était par ailleurs pas établi que le changement de destination intervenu en 1971 aurait été assorti de la réalisation de travaux eux-mêmes soumis à autorisation.

22 La situation qui vous est aujourd’hui soumise est identique, en ce que le changement de destination est antérieur à la loi du 31 décembre 1976 et que rien ne permet de penser que ce changement de destination aurait alors été accompagné de travaux devant faire l’objet d’une autorisation.

23 Cela rejoint en outre la question de l’exception prévue à l’article L. 111-12 du code de l’urbanisme depuis la loi ENL, qui prévoit que 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.

24 Sur ce point et sur l’exception du e) de cet article, selon lequel cette exception ne s’applique pas lorsque la construction a été réalisée sans permis de construire, voyez CE 3 février 2017, n° 373898, au Recueil.

25 Dans cette décision le Conseil d’Etat a notamment jugé qu’un bâtiment édifié au dix-neuvième siècle, avant que les lois et règlements ne soumettent les constructions à un régime d’autorisation d’urbanisme, ne pouvait être regardé comme ayant été réalisée sans permis de construire pour l’application des dispositions du e) de l’article L. 111-12 du code de l’urbanisme.

26 Au vu de l’ensemble de ces éléments, nous sommes d’avis que la destination du bâtiment à la date du dépôt de la déclaration préalable de la société Le Patio de Clara n’était pas l’habitation, de sorte que les travaux projetés en vue de l’affectation du bâtiment à un usage d’habitation impliquaient le dépôt d’une demande de permis de construire en application de l’article R. 121-14 du code de l’urbanisme alors applicable.

27 Le maire était dès lors tenu de s’opposer à la déclaration préalable de la société Le Patio de Clara (CE 9 juillet 2014, commune de Chelles, n° 373295, au Recueil) .

28 C’est pourquoi nous vous proposons d’annuler le jugement attaqué.

29 Et vous écarterez, dans le cadre de l’effet dévolutif de l’appel, le moyen tiré de l’incompétence de l’auteur de la décision contestée de non-opposition dès lors que l’arrêté du maire de Lyon du 5 juillet 2012 portant délégation de fonctions à M. B. en matière d’urbanisme et, en particulier, en matière d’autorisations d’occupation et d’utilisation du sol, l’habilitait également à s’opposer aux déclarations préalables.

30 Etant précisé, enfin, que la délivrance ultérieure d’un permis de construire à une autre société ne privait pas le recours de la société d’utilité puisqu’elle n’est pas le bénéficiaire de cette autorisation, de sorte qu’il n’y a lieu de statuer sur ce recours.

31

Par ces motifs, nous concluons à l'annulation du jugement attaqué ;
au rejet de la demande d'annulation de l'arrêté du 9 décembre 2013
présentée par la société Le Patio ; et à la mise d'une somme de 2 000
euros à la charge de la société Le Patio de Clara à verser à la Ville de
Lyon au titre des frais d'instance.