

N° 350
—
SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992-1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 juin 1993.

PROPOSITION DE LOI

*relative au changement d'affectation
des locaux à usage d'habitation,*

PRÉSENTÉE

Par M. Camille CABANA,

Sénateur.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La pression à la diminution du parc de logements par changement d'affectation des locaux à usage d'habitation revêt, dans un certain nombre d'agglomérations, une acuité telle qu'elle justifie la rénovation d'une législation inadaptée.

Le texte qui fonde le contrôle de l'Etat sur le changement d'affectation des locaux à usage d'habitation — l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation — remonte, pour l'essentiel, à 1945.

Les modifications qu'il a subies, notamment par les lois n° 86-1290 du 23 décembre 1986 et n° 89-462 du 6 juillet 1989, l'ont rendu partiellement incohérent, et difficilement applicable. Ainsi, l'article L. 631-7 pose-t-il le principe selon lequel les « dérogations et autorisations sont accordées à titre personnel » dans tous les cas, alors même que cette exigence est manifestement infondée lorsque l'autorisation a été accordée sous réserve que le demandeur affecte à usage d'habitation une superficie comparable.

Le principe même d'une compensation, issu de la pratique administrative, n'a d'ailleurs aucun fondement législatif.

Le ressort géographique de l'article L. 631-7 n'a, lui, pas été modifié : il concerne toujours Paris, les communes situées dans un rayon de cinquante kilomètres, et les communes de plus de 10 000 habitants. Dans de très nombreux cas, son inutilité est aujourd'hui patente.

Enfin, l'incohérence majeure du dispositif réside sans aucun doute dans l'attribution inchangée de cette compétence au représentant de l'Etat, dix ans après les lois de décentralisation, alors que dans toutes les communes dotées d'un plan d'occupation des sols, le maire est compétent pour délivrer les autorisations individuelles d'urbanisme dans le respect des règles édictées par le conseil municipal.

En effet, à l'heure actuelle, le bénéficiaire d'une autorisation préfectorale de changement d'affectation n'est assuré de pouvoir la mettre en œuvre que s'il n'effectue pas de travaux.

Dans le cas contraire, et même si ces travaux ne modifient aucunement l'aspect extérieur de l'immeuble, il est tenu de demander un permis de construire : l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme dispose en effet que celui-ci est exigible dès lors que les travaux ont pour effet de changer la destination des constructions existantes.

Le demandeur peut donc se voir opposer la réglementation d'urbanisme applicable : il sera en particulier soumis au paiement de la participation prévue à l'article L. 332-1 du code de l'urbanisme si le changement de destination du local entraîne un dépassement du coefficient d'occupation des sols.

Confier à la même autorité le soin d'assurer le respect des règles d'urbanisme et le contrôle des changements d'affectation constituerait donc un gage de cohérence et d'efficacité accrues.

La présente proposition a pour objet d'assurer ce transfert de compétences, que préconisait d'ailleurs récemment un rapport de l'inspection générale de l'Équipement, et de lever les ambiguïtés du texte actuel.

Elle réduit tout d'abord le champ d'application des dispositions en cause aux seules communes dans lesquelles la nécessité d'un contrôle des changements d'affectation se révèle nécessaire, soit Paris et les communes de plus de 100 000 habitants.

Elle transfère au maire la compétence d'accorder des dérogations à l'interdiction d'affecter à un autre usage les locaux à usage d'habitation, à deux conditions : la commune doit être dotée d'un P.O.S. et le conseil municipal doit avoir déterminé les critères sur lesquels le maire se fondera pour accorder ou refuser ces dérogations ; dans les autres cas, le pouvoir de contrôle reste conféré au représentant de l'État.

Elle donne une base légale à la pratique des compensations, en édictant le principe d'une compensation obligatoire pour toute transformation de local d'habitation en local commercial et facultative dans les autres cas (professions libérales, associations, administrations...). Toutefois, sous certaines conditions, les changements partiels d'affectation à usage non commercial de locaux qui constituent en même temps la résidence principale du demandeur ne pourront donner lieu à une exigence de compensation. Dans cette dernière hypothèse, l'autorisation sera même de droit si le conseil municipal en décide ainsi.

L'existence d'une compensation fondera le caractère définitif du changement d'affectation ; *a contrario*, en son absence, l'autorisation cessera de produire effet dès que son bénéficiaire mettra fin à l'activité pour laquelle elle aura été accordée, et le local devra dès lors retourner à usage d'habitation.

La proposition prévoit également que toute commune qui en aura manifesté le souhait par délibération motivée du conseil municipal se verra appliquer les dispositions de l'article L. 631-7 (art. 2).

A contrario, ces règles pourront être suspendues sur tout ou partie du territoire communal par le conseil municipal (art. 3).

Enfin, elle institue des sanctions aggravées et proportionnelles à l'avantage indu que peut procurer le non-respect de l'article L. 631-7 (art. 4).

*

* *

Le dispositif proposé permet donc de lutter efficacement contre la pression à la transformation de logements en bureaux.

Pour les autres usages (professions libérales, administrations, associations...), il reviendra au conseil municipal de définir les principes qui doivent guider l'action du maire, et en particulier l'exigence ou non d'une compensation.

Enfin, l'usage mixte d'un local qui demeure affecté à la résidence principale du demandeur sera, sous certaines conditions, régi par des dispositions plus favorables (absence de compensation et autorisation de droit si le conseil municipal en décide ainsi).

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

L'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 631-7. — A Paris et dans les communes de plus de 100 000 habitants, les locaux à usage d'habitation ne peuvent être ni affectés à un autre usage ni transformés en meublés, hôtels, pensions de famille ou autres établissements similaires.

« Il ne peut être dérogé à ces interdictions que par autorisation administrative préalable et motivée. Les autorisations sont délivrées par le maire dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols et dont le conseil municipal a, par délibération motivée, fixé les règles auxquelles lesdites autorisations doivent se conformer. Dans les autres communes, l'autorisation est délivrée par le représentant de l'Etat après avis du maire.

« Lorsque la demande a pour objet la transformation d'un local à usage d'habitation en local à usage commercial, la dérogation ne peut être accordée qu'à la condition que le demandeur affecte à l'usage d'habitation un ou des locaux commerciaux ayant une surface et une qualité au moins égales à celles du local objet de la demande.

« Dans les autres cas, le maire peut subordonner l'octroi de l'autorisation à une compensation analogue à celle décrite à l'alinéa précédent.

« Toutefois, l'octroi de l'autorisation ne peut être subordonné à une obligation de compensation lorsque la demande émane d'une personne physique qui souhaite exercer une activité dans un local qui constitue en même temps sa résidence principale, à la condition que la partie réservée à usage d'habitation ne soit pas inférieure à un seuil fixé par décret et représentant au moins 50 % de la surface totale dudit local. Le conseil municipal peut décider que, lorsque cette condition est remplie, l'autorisation est accordée de droit.

« L'autorisation accordée sous réserve de compensation est définitive, et le local objet de la demande cesse d'être régi par les dispositions applicables aux locaux à usage d'habitation.

« En l'absence de compensation, l'autorisation est accordée à titre personnel et cesse de produire effet lorsqu'il est mis fin, définitivement, pour quelque raison que ce soit, à l'activité du bénéficiaire.

« Sont nuls de plein droit tous accords ou conventions conclus en violation du présent article.

« Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article. »

Art. 2.

L'article L. 631-8 du code de la construction et de l'habitation est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 631-8* – Les dispositions de l'article L. 631-7 sont rendues applicables, par arrêté du ministre chargé du Logement, aux communes qui en font la demande par délibération motivée du conseil municipal. »

Art. 3.

L'article L. 631-9 du code de la construction et de l'habitation est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 631-9*. – Par délibération motivée du conseil municipal, l'application des dispositions de l'article L. 631-7 peut être suspendue sur tout ou partie du territoire communal. »

Art. 4.

I. – Au premier alinéa de l'article L. 651-2 du code de la construction et de l'habitation, les mots « de 1 000 F à 150 000 F » sont remplacés par « de 1 000 F à 50 000 F par mètre carré de superficie de plancher irrégulièrement transformée ».

II. – Au dernier alinéa du même article sont intercalés, après le mot « peut », les mots « à la demande de la commune ».