

Amarsada

ISSN : 3037-5592

Éditeur : Cour administrative de Marseille

2025/2

Le changement d'usage au sens du code de la construction et de l'habitation n'exclut pas le changement de destination au sens du code de l'urbanisme

🔗 <https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=733>

Référence électronique

« Le changement d'usage au sens du code de la construction et de l'habitation n'exclut pas le changement de destination au sens du code de l'urbanisme », *Amarsada* [En ligne], 2025/2, mis en ligne le 27 juillet 2025, consulté le 24 avril 2026. URL : <https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=733>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0



DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 1re – N° 24MA01376 – 16 octobre 2025

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

Indépendance des législations relatives à l'usa... / Mitzi BERRY

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 La cour était saisie d'un arrêté municipal s'opposant à une déclaration préalable en disposant simplement dans un article unique que cette demande était : « hors champ d'application du code de l'urbanisme. »
- 2 Alors que le maire avait estimé que la demande en cause, portant sur la transformation d'un appartement en local d'hébergement à caractère hôtelier, ne relevait pas du changement de destination régi par le Code de l'urbanisme mais du changement d'usage régi par le Code de la construction et de l'habitation, la cour rappelle que ces deux régimes d'autorisation ont un objet et reposent sur l'appréciation de critères « au moins pour partie » différents.
- 3 La demande en cause portait bien, eu égard aux destinations et sous-destinations fixées par le Code de l'urbanisme et son arrêté d'application du 10 novembre 2016, sur un changement de destination, ce qui n'exclut pas qu'une demande de changement d'usage soit requise.

NOTE UNIVERSITAIRE

Indépendance des législations relatives à l'usage et à la destination : un rappel opportun

Mitzi BERRY

Doctorante CIFRE – AMU- LDINPP

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Résumé : La cour administrative d'appel de Marseille rappelle que l'autorité administrative ne peut légalement se fonder sur la législation relative au changement d'usage des locaux pour s'opposer à une déclaration préalable portant sur un changement de destination au sens du Code de l'urbanisme. Elle juge que la transformation d'un appartement en hébergement hôtelier relève bien d'un changement de destination. La cour réaffirme ainsi le principe d'indépendance des législations relatives à la destination et à l'usage, dont les objets et critères d'appréciation diffèrent. En se fondant exclusivement sur le Code de la construction et de l'habitation pour s'opposer à la déclaration préalable, le maire a méconnu les dispositions de l'article R. 421-17 du code de l'urbanisme. L'arrêt, rendu sous l'empire du droit antérieur à la loi dite « Le Meur », demeure d'actualité et s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence du Conseil d'État relative à l'articulation entre usage et destination.
- 2 La cour administrative d'appel de Marseille apporte un rappel bienvenu sur l'indépendance des législations liées à la destination et à l'usage. Bien que cet arrêt soit rendu pour une décision délivrée sous l'empire du droit antérieur à l'entrée en vigueur de la loi du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale dite loi « Le Meur »¹, il reste tout à fait ancré dans l'actualité. En effet, la foire aux questions (FAQ)

publiée en juin 2025 sur le site du ministère chargé du logement², à la suite de la loi « le Meur », s'attache à rappeler l'importance de bien distinguer les deux législations et donne des précisions nécessaires quant à l'impact et l'influence de l'une sur l'autre. Cela est illustré par l'arrêt commenté.

- 3 En l'espèce, une société à responsabilité limitée (SARL) envisageait de transformer un appartement d'habitation afin de l'exploiter en tant qu'hébergement hôtelier destiné à l'accueil de touristes. À cette fin, elle a déposé, le 23 juin 2020, une déclaration préalable de changement de destination auprès de la mairie de Nice.
- 4 Par un arrêté du 21 août 2020, le maire de Nice s'est opposé à cette déclaration préalable, estimant que la demande ne relevait pas d'un changement de destination au sens du code de l'urbanisme mais constituait en réalité un changement d'usage soumis au régime spécifique prévu par le code de la construction et de l'habitation. La demande aurait ainsi été hors du champ d'application du droit de l'urbanisme.
- 5 Le pétitionnaire a alors formé un recours gracieux contre cette décision d'opposition, resté sans réponse et ayant fait naître une décision implicite de rejet. La SARL a saisi le tribunal administratif de Nice d'un recours contentieux tendant à l'annulation de l'arrêté d'opposition du maire ainsi que du rejet implicite de son recours gracieux, assorti d'une demande d'injonction de délivrer l'autorisation sollicitée.
- 6 Par un jugement du 4 avril 2024, le tribunal administratif de Nice a rejeté la demande de la société. Celle-ci a interjeté appel devant la cour administrative d'appel de Marseille.
- 7 La question posée à la cour était de savoir si l'autorité compétente pouvait légalement se fonder sur la législation relative au changement d'usage des locaux pour s'opposer à une déclaration préalable portant sur un changement de destination. Plus largement, il était question de l'imbrication des législations relatives à l'usage et à la destination.
- 8 Pour y répondre, la cour adopte une approche pédagogique. Elle rappelle, en premier lieu, les règles applicables en matière de destination.

- 9 En effet, pour pouvoir déterminer quelle autorisation doit être demandée par le pétitionnaire, le maire doit prendre en compte la destination initiale du local ainsi que toutes les destinations qui se sont succédé. Avant 1977, aucune autorisation n'était requise pour changer de destination. À partir du 1^{er} janvier 1977³, une autorisation devait être demandée dès lors que le changement de destination était accompagné de travaux (cette notion s'entendant de manière large au sens de la jurisprudence).
- 10 Depuis le 1^{er} octobre 2007⁴, la loi distingue deux hypothèses. Un permis de construire est désormais requis seulement si le changement de destination est accompagné de travaux ayant pour effet de modifier les structures porteuses. Dans les autres cas, une simple déclaration préalable est requise. L'arrêté du 10 novembre 2016⁵ est venu complexifier ce système en ajoutant des sous-destinations se déclinant sous chaque destination.
- 11 En second lieu, la cour rappelle le régime juridique applicable au changement d'usage au sens de l'article L. 631-7 du Code de la construction et de l'habitation. Elle souligne que le fait de louer de manière répétée un local destiné à l'habitation à une clientèle de passage constitue un changement d'usage soumis à autorisation, ce régime poursuivant un objectif spécifique de maintien du parc de logements dans certaines communes.
- 12 Ces rappels effectués, la cour procède à la qualification juridique du projet litigieux. Elle relève que celui-ci consistait à transformer un appartement relevant de la destination « habitation » en un local destiné à accueillir une clientèle touristique de courte durée, à laquelle sont proposées des prestations de services. Eu égard aux caractéristiques du projet, celui-ci relève de la destination « commerces et activités de services » et plus précisément de la sous-destination « autres hébergements touristiques ».
- 13 Dès lors que les travaux projetés ne portaient pas atteinte aux structures porteuses du bâtiment, la cour en déduit que la demande relevait du régime de la déclaration préalable, régulièrement déposée par la société requérante. En se fondant sur la législation relative au changement d'usage pour s'opposer à cette déclaration, le maire de Nice a ainsi méconnu les dispositions de l'article R. 421-17 du Code de l'urbanisme.

- 14 En conséquence, la cour juge que le maire de Nice a méconnu les dispositions de l'article R. 421-17 du Code de l'urbanisme en considérant que la demande ne relevait pas du régime de la déclaration préalable. La cour administrative d'appel de Marseille annule la décision d'opposition du maire de Nice ainsi que le jugement du tribunal administratif de Nice.
- 15 Cette solution classique reste un rappel bienvenu pour les professionnels et les administrations, qui peuvent avoir tendance à confondre les deux législations. À l'occasion de l'entrée en vigueur de la loi « Le Meur » visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale, une FAQ a été produite par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature pour répondre aux interrogations suscitées par les nouveautés portées par la loi. Cette FAQ consacre un passage entier à l'articulation des autorisations relatives à l'usage avec les autorisations d'urbanisme et notamment un paragraphe sur le principe d'indépendance des législations. Cela est tout à fait révélateur des confusions qui continuent d'être faites.
- 16 Pourtant, la solution a déjà été posée. En effet, dans l'arrêt commenté, la cour administrative d'appel de Marseille reprend un considérant issu de l'arrêt « Société Eurotrade Fish »⁶ par lequel le Conseil d'État a jugé que l'autorisation de changement d'usage

« vise à assurer le maintien, dans certaines communes, d'un nombre suffisant de logements, tandis que le permis de construire (vise) à contrôler le respect des règles d'urbanisme, lesquelles peuvent dépendre de la destination de la construction. Ces règles qui relèvent de législations indépendantes ont un objet et reposent sur l'appréciation de critères qui sont, au moins pour partie, différents ».

La cour administrative d'appel de Marseille n'en est d'ailleurs pas à son premier rappel. Elle a déjà pu, lors d'un arrêt rendu en 2024, reprendre ce considérant du Conseil d'Etat⁷.

- 17 Les deux législations diffèrent en plusieurs points, notamment quant à l'objectif qu'elles portent, leur source et quant à leur champ d'application. La législation relative à l'usage est codifiée dans le Code de la construction et de l'habitation, aux articles L. 631-7 et suivants. Elle porte un but de régulation du meublé tourisme et vise à éviter

une amputation progressive des logements par les meublés de tourisme dans certaines villes présentant des tensions. De ce fait, cette législation ne trouve à s'appliquer que dans certaines communes présentant des caractéristiques spécifiques et sur délibération de l'organe délibérant⁸. Elle n'a aucune vocation d'application générale au niveau du territoire national.

- 18 La législation relative à la destination porte, quant à elle, un objectif tout à fait différent. En ce qui la concerne, il s'agit d'assurer la conformité du parc immobilier au droit de l'urbanisme. Cela relève plus d'un but de protection de l'ordre public et de conformité que d'un but de régulation. La législation relative à la destination a une vocation bien plus large que celle de l'usage puisqu'elle a un champ d'application national et trouve sa source dans le Code de l'urbanisme. Elle est précisée ensuite au niveau local par les documents d'urbanisme. L'une ne peut donc pas être confondue avec l'autre.
- 19 Afin de lever tout doute, la loi « le Meur » est venue consacrer explicitement l'indépendance des législations, déjà souligné, en créant un alinéa 5 dans l'article L. 631-7 du Code de la construction et de l'habitation, qui dispose qu'« une autorisation d'urbanisme ayant pour conséquence de changer la destination de locaux à usage d'habitation ne constitue un mode de preuve valable que si elle est accompagnée d'un changement d'usage ». Cette disposition est à conjuguer avec celle de l'article L. 631-8 du même code, prévoyant que « lorsque le changement d'usage fait l'objet de travaux entrant dans le champ d'application du permis de construire, la demande de permis de construire ou la déclaration préalable vaut demande de changement d'usage ». Cette dernière disposition ne vient que renforcer la confusion pouvant déjà être faite et crée un léger doute sur le principe posé d'indépendance des législations.
- 20 En fait, ces dispositions prévoient qu'une simple autorisation de changement de destination peut servir à alimenter un faisceau d'indices afin de prouver l'usage d'un local, mais ne peut, à elle seule, valoir preuve de changement d'usage. Il convient, pour cela, qu'elle soit effectivement accompagnée d'une autorisation de changement d'usage distincte. Depuis 2005⁹, une décision d'autorisation de changement d'usage peut implicitement être demandée dès lors

qu'une autorisation de changement de destination a été accordée par non-opposition à déclaration préalable ou par permis de construire. Il ne s'agit toutefois que d'une demande de changement d'usage réalisée implicitement après obtention d'une autorisation de changement de destination. Les travaux ne pourront régulièrement débiter qu'après obtention d'une autorisation de changement d'usage effective.

- 21 En l'espèce, le maire de Nice ne pouvait s'opposer à la déclaration préalable de changement de destination en se fondant sur la législation relative à l'usage. Les deux législations étant distinctes, l'absence d'opposition à déclaration préalable aurait toutefois pu faire naître une demande de changement d'usage postérieure après autorisation de changement de destination.

NOTES

- 1 Du nom de la députée Annaïg Le Meur, rapporteure de la proposition de loi. Cf. loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale
- 2 FAQ de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère chargé du logement, « FAQ sur l'application dans le temps de la preuve de l'usage », juin 2025
- 3 Date qui marque l'entrée en vigueur de la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme
- 4 Depuis la réforme initiée par l'ordonnance du 8 décembre 2005 et ratifiée par la loi portant engagement national pour le Logement (ENL) entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007
- 5 Arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le règlement national d'urbanisme et les règlements des plans locaux d'urbanisme ou des documents en tenant lieu
- 6 CE, 9 février 2023, Société Eurotrade Fish et autre, n° 462409
- 7 CAA Marseille, 18 janvier 2024, n° 22MA03083
- 8 Article L. 631-7 alinéa 1^{er} du Code de la construction et de l'habitation.

Le changement d'usage au sens du code de la construction et de l'habitation n'exclut pas le changement de destination au sens du code de l'urbanisme

9 Article L. 631-8 du Code de la construction et de l'habitation, modifié par l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005

INDEX

Mots-clés

Code de l'urbanisme, Code de la construction et de l'habitation, changement de destination, changement d'usage

Rubriques

Urbanisme