



1706867

Association coopérative de dentistes spécialisés et omnipraticiens

7^{ème} chambre

Rapporteur : M. Alexandre Therre

Audience du 11 mars 2020

Lecture du 1^{er} avril 2020

CONCLUSIONS

M. Pascal Zanella, rapporteur public

L'Association coopérative de dentistes spécialisés et omnipraticiens (ACDSO), qui, en vertu d'un bail commercial conclu le 29 mars 2017, avait pris en location un local situé 13 rue de Montreuil à Vincennes (Val-de-Marne) en vue d'y exploiter un cabinet médical et dentaire, s'est vu notifier, le 19 juillet 2017, un arrêté du 26 juin 2017 par lequel le maire de Vincennes a, au nom de l'État, ordonné l'interruption des travaux entrepris par elle à l'intérieur de ce local.

Cet arrêté a été pris sur le fondement des dispositions du troisième alinéa de l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme, au motif, en bref, que les travaux en cause étaient constitutifs d'une infraction prévue et réprimée à l'article L. 480-4 de ce code parce qu'ils étaient exécutés sans « autorisation préalable ».

Mais une telle autorisation était-elle bien requise en l'espèce ?

C'est ce que conteste l'ACDSO par l'unique moyen de sa requête à fin d'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 26 juin 2017 ; et nous pensons qu'elle a raison de le faire.

En vertu de l'article R. 421-14 du code de l'urbanisme, les changements de destination sont soumis à permis de construire dans le cas où ils accompagnent des travaux ayant pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade d'un bâtiment. Dans le cas contraire, l'article R. 421-17 du même code prévoit que ces changements doivent seulement être précédés d'une déclaration préalable.

Dans l'un et l'autre cas, un changement de destination au sens et pour l'application des deux articles que nous venons de mentionner s'entend d'un changement entre les différentes destinations définies par les dispositions auxquelles ces deux articles renvoient.

Dans leur rédaction en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016, telle qu'elle résulte du décret (n° 2015-1783) du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre I^{er} du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme, les articles R. 421-14 et R. 421-17 renvoient ainsi respectivement, le premier, aux articles R. 151-27 et R. 151-28, le second, au seul article R. 151-27.

Dans leur rédaction antérieure, les articles en cause renvoyaient en revanche tous deux à l'article R. 123-9.

C'est d'ailleurs aux destinations des constructions définies à l'antépénultième alinéa de ce dernier article et plus précisément à deux d'entre elles, les « bureaux » et le « commerce », que le maire de Vincennes s'est référé pour estimer que les travaux entrepris par l'ACDSO étaient constitutifs d'un changement de destination soumis à « autorisation préalable ».

A cet égard, contrairement aux parties, nous croyons qu'il a eu tort.

Car s'il est vrai qu'il résulte notamment des dispositions du VI de l'article 12 du décret du 28 décembre 2015 qu'à la date de l'arrêté attaqué, les dispositions de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015, restaient applicables au plan local d'urbanisme de Vincennes, le fait est que ce n'est pas en application de ce plan mais, ainsi que nous l'avons dit, en application des dispositions des articles R. 421-14 et R. 421-17 du code de l'urbanisme que les changements de destination se trouvent soumis à déclaration préalable voire, le cas échéant, à permis de construire.

Or les dispositions du VI de l'article 12 du décret du 28 décembre 2015, qui dérogent à l'article 11 de ce décret prévoyant l'entrée en vigueur de ce même décret au 1^{er} janvier 2016, et qui doivent dès lors être interprétées strictement, n'ont pas pour objet et ne sauraient selon nous être regardées comme ayant pour effet de maintenir l'application des articles R. 421-14 et R. 421-17 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015 au-delà de cette date, et ce, y compris, même si cela présente l'inconvénient d'introduire une distorsion entre les dispositions applicables, dans les communes dont le plan local d'urbanisme demeure régi par l'article R. 123-9 en ce qui concerne notamment la définition des catégories de construction.

Il s'ensuit qu'en l'espèce, nous pensons que c'est aux destinations définies à l'article R. 151-27 du code de l'urbanisme qu'il convient de se référer pour déterminer si les travaux entrepris en 2017 par l'ACDSO constituent ou non un changement de destination au sens et pour l'application des dispositions des articles R. 421-14 et R. 421-17 du même code.

Et il faut dire que cela facilite bien les choses.

Car il résulte de la combinaison des dispositions de l'article R. 151-27 avec celles de l'article R. 151-28, d'une part, que l'ancienne destination « commerce » correspond à la nouvelle destination « commerce et activités de service », qui comprend notamment une sous-destination

« artisanat et commerce de détail » et une sous-destination « activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle », d'autre part, que l'ancienne destination « bureaux » correspond désormais à une sous-destination « bureau » de la destination « autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire ». En outre, l'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 les documents en tenant lieu précise que la sous destination « activité de service où s'effectue l'accueil d'une clientèle » *« recouvre les constructions destinées à l'accueil d'une clientèle pour la conclusion directe de contrat de vente de services ou de prestation de services et accessoirement la présentation de biens »* et que, quant à elle, la sous-destination « bureau » *« recouvre les constructions destinées aux activités de direction et de gestion des entreprises des secteurs primaires, secondaires et tertiaires »*.

Dans ces conditions, il apparaît clairement que le cabinet médical et dentaire que l'ACDSO entend exploiter dans son local de Vincennes, et qui consistera à accueillir une clientèle pour la réalisation de prestations de services en matière médicale et dentaire et, accessoirement, la vente de prothèses et de produits dentaires, relève, comme le commerce de vente au détail de vêtements et accessoires anciennement exploité dans le même local sous l'enseigne « Jacadi », de la même destination « commerce et activités de service ».

Il n'y a donc pas de changement destination.

Et s'il est vrai qu'il y a en revanche changement de sous-destination du « commerce de détail » vers « activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle », cela n'a pas d'incidence, dès lors, d'une part, qu'ainsi que nous l'avons dit, ce n'est que lorsqu'un changement de destination ou de sous-destination accompagne une modification des structures porteuses ou de la façade d'un bâtiment, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, que l'article R. 421-14 exige un permis de construire,

d'autre part, que l'article R. 421-17 ne concerne pas les changements de sous-destination.

Par suite, les travaux en litige n'étant pas soumis à permis de construire, ni à déclaration préalable, la circonstance qu'ils aient été entrepris sans « autorisation préalable » n'était pas de nature à justifier légalement leur interruption, de sorte que le maire de Vincennes a entaché l'arrêté attaqué d'une erreur de droit en retenant un tel motif.

Précisons que la solution ne serait pas différente si, contrairement à nous, vous estimiez, comme les parties, qu'il y a lieu de se référer à l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme pour apprécier si les travaux en litige constituent ou non un changement de destination.

Car, s'il était admis qu'un plan local d'urbanisme puisse préciser le contenu des catégories de destinations énumérées à l'article R. 123-9 (V. CE, 30 décembre 2014, Société Groupe Patrice Pichet, n° 360850, aux T.), le fait est que le plan local d'urbanisme de Vincennes ne donne aucune précision sur ce point.

Dans ces conditions, et en l'absence de jurisprudence topique concernant les cabinets médicaux, vous devriez, comme vous y invite l'association requérante, vous tourner vers les travaux de la doctrine.

Or il en ressort plutôt que l'accueil direct du public en vue de la vente de biens ou la réalisation de prestations de service constitue un critère de la destination « commerce ».

Compte tenu de ce que nous avons dit tout à l'heure, le cabinet médical et dentaire que l'ADCSSO entend exploiter ne saurait dès lors être regardé comme étant destiné à une activité de bureau, de sorte que, contrairement à ce qu'a estimé le maire de Vincennes, les travaux en litige ne correspondent pas à un changement de destination du « commerce » vers les « bureaux » au sens de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme.

PCMNC à l'annulation de l'arrêté du maire de Vincennes en date du 26 juin 2017 et, dans les circonstances de l'espèce, à ce qu'une somme de 1 500 euros soit mise à la charge de l'État au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.