

N° 468360

REPUBLIQUE FRANÇAISE

VILLE DE PARIS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Rozen Noguellou
Rapporteure

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies)

M. Stéphane Hoyneck
Rapporteur public

Sur le rapport de la 6^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 6 mars 2023
Décision du 23 mars 2023

Vu la procédure suivante :

Les sociétés Frichti et Gorillas Technologies France ont demandé au tribunal administratif de Paris d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution, d'une part, des décisions du 17 juin 2022 par lesquelles la maire de Paris a mis en demeure la société Frichti de restituer les entrepôts des 27 rue de la Vistule (75013), 12 rue Miollis (75015) et 60 avenue Paul Doumer (75016) dans leur état d'origine, dans un délai de trois mois sous astreinte, d'autre part, des décisions des 13, 24 et 29 juin et 15 et 28 juillet 2022 par lesquelles la maire de Paris a mis en demeure la société Gorillas Technologies France de restituer les entrepôts des 68 rue de Cléry (75002), 87 rue de la Boétie (75008), 59 rue Gutenberg (75015), 15 rue Georges Picquart (75017), 16 rue Amelot (75011) et 8 rue de Cotte (75012) dans leur état d'origine, dans un délai de trois mois sous astreinte. Par une ordonnance n° 2219412, 2219413, 2219415, 2219157, 2219158, 2219161, 2219163, 2219165, 2219166 du 5 octobre 2022, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a suspendu l'exécution de ces décisions.

Par un pourvoi et deux mémoires en réplique, enregistrés les 20 octobre 2022, 25 janvier, 8 février et 13 février 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la ville de Paris demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter les demandes des sociétés Frichti et Gorillas Technologies France ;

3°) de mettre à la charge solidairement des sociétés Frichti et Gorillas Technologies France la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que l'ordonnance qu'elle attaque est entachée :

- d'erreur de droit et d'insuffisance de motivation en ce qu'elle juge que le moyen tiré de la méconnaissance du champ d'application de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme permet de caractériser un doute sérieux sur la légalité des mesures de mise en demeure attaquées, alors que contrairement à ce qu'a retenu l'ordonnance, le texte n'est pas limité au cas où des travaux sont réalisés irrégulièrement ;

- de dénaturation des pièces du dossier en ce qu'elle estime que les travaux réalisés n'étaient pas suffisamment identifiés ;

- d'erreur de droit et de dénaturation des pièces du dossier en ce qu'elle juge que le moyen tiré de ce que les locaux concernés constituaient des « espaces de logistique urbaine », et non des entrepôts, au sens du plan local d'urbanisme de Paris permet de caractériser un doute sérieux sur la légalité des mesures de mise en demeure attaquées.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 novembre 2022, les sociétés Gorillas Technologies France et Frichti concluent au rejet du pourvoi et à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la ville de Paris. Elles soutiennent que les moyens soulevés par la maire de Paris ne sont pas fondés.

En application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées de ce que la décision qui sera prise dans cette affaire est susceptible d'être fondée sur un moyen d'ordre public, relevé d'office, tiré de la méconnaissance du champ d'application de la loi, les dispositions du plan local d'urbanisme de Paris n'étant pas applicables pour déterminer si une déclaration préalable pouvait être imposée par la ville de Paris au titre d'un changement de destination.

Par trois nouveaux mémoires, enregistrés les 1^{er}, 8 et 20 février 2023, les sociétés Gorillas Technologies France et Frichti soutiennent que le moyen d'ordre public soulevé est sans effet sur l'ordonnance attaquée et que, s'il devait conduire à la cassation, la suspension des décisions prises par la ville de Paris serait néanmoins fondée. Par ces mémoires, elles soutiennent également que les moyens soulevés par la maire de Paris ne sont pas fondés.

Par deux nouveaux mémoires, enregistrés les 1^{er} et 13 février 2023, la ville de Paris soutient que le moyen d'ordre public est fondé et que le moyen tiré de ce que les décisions attaquées seraient illégales en ce qu'elles auraient été prises sur le fondement des règles de son plan local d'urbanisme doit être écarté.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ;
- 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 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Rozen Noguellou, conseillère d'Etat,
- les conclusions de M. Stéphane Hoynck, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Foussard, Froger, avocat de la ville de Paris et à la SAS Bouulloche, Colin, Stoclet et associés, avocat de la société Gorillas Technologies France et autre ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 6 mars 2023, présentée par les sociétés Gorillas Technologies France et Frichti.

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que, par des arrêtés des 17 et 24 juin 2022, la ville de Paris a mis en demeure la société Frichti de restituer dans leur état d'origine les locaux qu'elle occupe à trois adresses parisiennes, dans un délai de trois mois, sous astreinte de 200 euros par jour de retard. Par des arrêtés des 13, 24 et 29 juin et 15 et 28 juillet 2022, la ville de Paris a mis en demeure la société Gorillas Technologies France de restituer les entrepôts situés à six adresses parisiennes, dans un délai de trois mois, sous astreinte de 200 euros par jour de retard. Par une ordonnance du 5 octobre 2022, contre laquelle la ville de Paris se pourvoit en cassation, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a suspendu ces décisions.

Sur le champ d'application de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme :

2. Aux termes de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme : « *I. - Lorsque des travaux mentionnés aux articles L. 421-1 à L. 421-5 ont été entrepris ou exécutés en méconnaissance des obligations imposées par les titres I^{er} à VII du présent livre et les règlements pris pour leur application ainsi que des obligations mentionnées à l'article L. 610-1 ou en méconnaissance des prescriptions imposées par un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou par la décision prise sur une déclaration préalable et qu'un procès-verbal a été dressé en application de l'article L. 480-1, indépendamment des poursuites pénales qui peuvent*

être exercées pour réprimer l'infraction constatée, l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3-1 peut, après avoir invité l'intéressé à présenter ses observations, le mettre en demeure, dans un délai qu'elle détermine, soit de procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de la construction, de l'aménagement, de l'installation ou des travaux en cause aux dispositions dont la méconnaissance a été constatée, soit de déposer, selon le cas, une demande d'autorisation ou une déclaration préalable visant à leur régularisation. (...) ».

3. Ces dispositions, introduites dans le code de l'urbanisme par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, permettent à l'autorité compétente, indépendamment des poursuites pénales qui pourraient être engagées, de prononcer une mise en demeure, assortie le cas échéant d'une astreinte, dans différentes hypothèses où les dispositions du code de l'urbanisme, ou les prescriptions résultant d'une décision administrative ont été méconnues, en vue d'obtenir la régularisation de ces infractions, par la réalisation des opérations nécessaires à cette fin ou par le dépôt des demandes d'autorisation ou déclarations préalables permettant cette régularisation. Il résulte de ces dispositions, prises dans leur ensemble et eu égard à leur objet, que, si elles font référence aux « travaux », elles sont cependant applicables à l'ensemble des opérations soumises à permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir ou déclaration préalable ou dispensée, à titre dérogatoire, d'une telle formalité et qui auraient été entreprises ou exécutées irrégulièrement. Il en est notamment ainsi pour les changements de destination qui, en vertu de l'article R. 421-17 du code de l'urbanisme, sont soumis à déclaration préalable lorsqu'ils ne sont pas soumis à permis de construire.

4. Par suite, en jugeant que le moyen tiré d'une méconnaissance du champ d'application de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme constituait un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité des décisions attaquées, au motif qu'il ressortait des pièces du dossier que le changement de destination en cause n'avait pas impliqué de travaux alors qu'un tel changement de destination était, à tout le moins, soumis à déclaration préalable, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a commis une erreur de droit.

Sur la destination des locaux :

5. Aux termes de l'article R. 151-27 du code de l'urbanisme, créé par le décret du 28 décembre 2015 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016 : *« Les destinations de constructions sont : / 1° Exploitation agricole et forestière ; / 2° Habitation ; / 3° Commerce et activités de service ; / 4° Equipements d'intérêt collectif et services publics ; / 5° Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire ».* Cet article remplace l'ancien article R. 123-9, qui prévoyait que : *« Les règles édictées dans le présent article 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. En outre, des règles particulières peuvent être applicables aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif ».*

6. Aux termes du VI de l'article 12 du décret 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 dispositions des articles R. 123-1 à R. 123-14 du code de l'urbanisme*

dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015 restent applicables aux plans locaux d'urbanisme dont l'élaboration, la révision, la modification ou la mise en compatibilité a été engagée avant le 1^{er} janvier 2016. Toutefois, dans les cas d'une élaboration ou d'une révision prescrite sur le fondement du I de l'article L. 123-13 en vigueur avant le 31 décembre 2015, le conseil communautaire ou le conseil municipal peut décider que sera applicable au document l'ensemble des articles R. 151-1 à R. 151-55 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016, par une délibération expresse qui intervient au plus tard lorsque le projet est arrêté ».

7. Aux termes de l'article R. 421-17 du code de l'urbanisme: *« Doivent être précédés d'une déclaration préalable lorsqu'ils ne sont pas soumis à permis de construire en application des articles R. 421-14 à R. 421-16 les travaux exécutés sur des constructions existantes, à l'exception des travaux d'entretien ou de réparations ordinaires, et les changements de destination des constructions existantes suivants : / a) Les travaux ayant pour effet de modifier l'aspect extérieur d'un bâtiment existant, à l'exception des travaux de ravalement ; / b) Les changements de destination d'un bâtiment existant entre les différentes destinations définies à l'article R. 151-27 ; pour l'application du présent alinéa, les locaux accessoires d'un bâtiment sont réputés avoir la même destination que le local principal et le contrôle des changements de destination ne porte pas sur les changements entre sous-destinations d'une même destination prévues à l'article R. 151-28 (...) ».*

8. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que les règles issues du décret du 28 décembre 2015 définissant les projets soumis à autorisation d'urbanisme, selon notamment qu'ils comportent ou non un changement de destination d'une construction existante, sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016, sans qu'ait d'incidence à cet égard le maintien en vigueur, sauf décision contraire du conseil municipal ou communautaire, de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure au 1^{er} janvier 2016, dans les hypothèses prévues au VI de l'article 12 du décret du 28 décembre 2015, lequel ne se rapporte qu'aux règles de fond qui peuvent, dans ces hypothèses particulières, continuer à figurer dans les plans locaux d'urbanisme et ainsi à s'appliquer aux constructions qui sont situées dans leur périmètre. Les règles soumettant les constructions à permis de construire ou déclaration préalable, dont un plan local d'urbanisme ne saurait décider et qui relèvent d'ailleurs d'un autre livre du code de l'urbanisme, sont définies, pour l'ensemble du territoire national, par les articles R. 421-14 et R. 421-17 du code de l'urbanisme, qui renvoient, depuis le 1^{er} janvier 2016, pour déterminer les cas de changement de destination soumis à autorisation, aux destinations et sous-destinations identifiées aux articles R. 151-27 et R. 151-28 de ce code.

9. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que le plan local d'urbanisme de la ville de Paris demeure régi par les dispositions de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure au 1^{er} janvier 2016. Par suite, le juge des référés du tribunal administratif de Paris devait, pour déterminer si la ville de Paris était en droit d'exiger une déclaration préalable des sociétés Gorilla et Frichti, apprécier l'existence d'un changement de destination au regard des cinq destinations identifiées à l'article R. 151-27 du code de l'urbanisme. Ce n'était que dans un second temps qu'il devait examiner, le cas échéant et dans le cas où un changement de destination était constaté, si la destination des locaux permettait, au regard des règles sur les destinations fixées par le plan local d'urbanisme de Paris, de délivrer la décision de non-opposition à déclaration préalable et ainsi de régulariser, si cela était nécessaire, la situation des sociétés. Par suite, en ne se référant qu'aux seules destinations figurant dans le plan local d'urbanisme de Paris pour juger que le moyen tiré de ce que les locaux concernés correspondraient à la définition d'espace de logistique urbaine au sens du règlement du plan

local d'urbanisme de la ville de Paris était propre à créer un doute sérieux sur la légalité des décisions attaquées, le juge des référés a entaché son ordonnance d'une erreur de droit.

10. Il résulte de tout ce qui précède que l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Paris doit être annulée.

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de statuer sur la demande de suspension en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Sur les demandes de suspension :

12. Par les arrêtés litigieux, la ville de Paris a ordonné la remise en état des locaux après avoir relevé d'une part qu'un changement de destination avait été réalisé sans déclaration préalable et, d'autre part, qu'aucune régularisation n'était possible par la délivrance d'une non-opposition à déclaration préalable, les règles du plan local d'urbanisme de la ville de Paris s'opposant à la nouvelle destination des locaux.

En ce qui concerne le changement de destination soumis à déclaration préalable :

13. L'article R. 151-27 du code de l'urbanisme cité au point 5 dresse une liste limitative de cinq destinations. Il est complété par l'article R. 151-28, qui prévoit que : « *Les destinations de constructions prévues à l'article R. 151-27 comprennent les sous-destinations suivantes : / (...) 3° Pour la destination " commerce et activités de service " : artisanat et commerce de détail, restauration, commerce de gros, activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle, cinéma, hôtels, autres hébergements touristiques ; / 4° Pour la destination " équipements d'intérêt collectif et services publics " : locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés, locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés, établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale, salles d'art et de spectacles, équipements sportifs, autres équipements recevant du public ; / 5° Pour la destination " autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire " : industrie, entrepôt, bureau, centre de congrès et d'exposition ».* Enfin, aux termes de l'article 3 de l'arrêté du ministre du logement et de l'habitat durable 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 : « (...) *La sous-destination « artisanat et commerce de détail » recouvre les constructions commerciales destinées à la présentation et vente de bien directe à une clientèle ainsi que les constructions artisanales destinées principalement à la vente de biens ou services ».* Aux termes de l'article 5 du même arrêté : « (...) *La sous-destination « entrepôt » recouvre les constructions destinées au stockage des biens ou à la logistique ».*

14. Il ressort des pièces du dossier que les locaux occupés par la société Frichti et la société Gorillas Technologies France, qui étaient initialement des locaux utilisés par des commerces, sont désormais destinés à la réception et au stockage ponctuel de marchandises, afin de permettre une livraison rapide de clients par des livreurs à bicyclette. Ils ne constituent plus, pour l'application des articles R. 151-27 et R. 151-28 du code de l'urbanisme, tels que précisés par l'arrêté du 10 novembre 2016 cité ci-dessus, des locaux « *destinées à la présentation et vente de bien directe à une clientèle* » et, même si des points de retrait peuvent y être installés, ils

doivent être considérés comme des entrepôts au sens de ces dispositions. L'occupation de ces locaux par les sociétés Frichti et Gorillas Technologies France pour y exercer les activités en cause constitue donc un changement de destination, soumis, en application de l'article R. 421-17 du code de l'urbanisme à déclaration préalable. Dès lors, la ville de Paris était en droit d'exiger des sociétés requérantes le dépôt d'une déclaration préalable.

En ce qui concerne la possibilité d'obtenir une non-opposition à déclaration préalable :

15. Pour apprécier si, comme le soutient la ville de Paris, une telle déclaration préalable devait nécessairement donner lieu à opposition de la ville, si bien que la situation des sociétés requérantes était insusceptible d'être régularisée, il convient, ainsi qu'il a été dit au point 9, de se référer aux dispositions du plan local d'urbanisme de la ville de Paris relatives aux destinations.

16. Le plan local d'urbanisme de la ville de Paris se réfère encore aux anciennes destinations de l'ancien article R. 123-9 visé au point 5. Au titre des « *constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif* », il identifie notamment la possibilité de prévoir des espaces de logistique urbaine. Il définit, par ailleurs, les entrepôts comme les locaux d'entreposage et de reconditionnement de produits ou de matériaux, en précisant que sont assimilés à cette destination tous les locaux d'entreposage liés à une activité industrielle, commerciale ou artisanale, lorsque leur taille représente plus de 1/3 de la surface de plancher totale, et, de façon plus générale, tous les locaux recevant de la marchandise ou des matériaux non destinés à la vente aux particuliers dans lesdits locaux. En outre, le 1° de l'article UG 2.2.2 de ce plan local d'urbanisme prévoit que : « (...) *La transformation en entrepôt de locaux existants en rez-de-chaussée est interdite* ».

17. Il ressort des pièces du dossier que l'occupation des locaux par les sociétés Frichti et Gorillas, telle que présentée au point 14, ne correspond pas à une logique de logistique urbaine qui, en application des dispositions du plan local d'urbanisme de Paris, pourrait les faire entrer dans la catégorie des « *constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif* », mais a pour objet de permettre l'entreposage et le reconditionnement de produits non destinés à la vente aux particuliers dans ces locaux, ce qui correspond à une activité relevant de la destination « Entrepôt », telle que définie par le même plan local d'urbanisme. Dès lors, le moyen tiré de ce qu'il n'était pas possible d'opposer les dispositions de l'article UG.2.2.2 du règlement du plan local d'urbanisme interdisant la transformation en entrepôt de locaux existants en rez-de-chaussée sur rue au changement de destination opéré, n'est pas propre à créer un doute sérieux sur la légalité des décisions attaquées.

18. Il résulte de tout ce qui précède que l'une des conditions prévues par l'article L. 521-1 du code de justice administrative n'est pas remplie. Par suite, les demandes de suspension présentées par les sociétés Frichti et Gorillas Technologies Services doivent être rejetées.

19. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des sociétés Frichti et Gorillas Technologies France, pour l'ensemble de la procédure, la somme de 4 500 euros à verser à la ville de Paris au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font en

revanche obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la ville de Paris, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Paris du 5 octobre 2022 est annulée.

Article 2 : Les demandes de suspension des décisions de la ville de Paris du 17 juin 2022 et des 13, 24 et 29 juin et 15 et 28 juillet 2022 sont rejetées.

Article 3 : Les sociétés Frichti et Gorillas Technologies France verseront à la ville de Paris une somme de 4 500 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par les sociétés Frichti et Gorillas Technologies France au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la ville de Paris, à la société Gorillas Technologies France, à la société Frichti, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.