



Direction du Logement et de l'Habitat

2021 DLH 459 Modification du règlement municipal fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation, conformément au Code de la construction et de l'habitation

PROJET DE DELIBERATION

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le contrôle du changement d'usage des locaux d'habitation régit par les articles L 631-7 et suivants du Code de la Construction et de l'Habitation fait l'objet à Paris d'un règlement municipal adopté en 2009 suite au transfert de compétence de l'État, et complété entre 2011 et 2018, notamment pour renforcer la protection du logement et le contrôle sur les locations meublées touristiques.

Les dernières modifications importantes de ce règlement ont été apportées:

- en 2014 pour imposer une compensation, d'au moins 50% de la surface de logement supprimée, dans le même arrondissement que celui de la transformation dans 8 arrondissements du centre de Paris,
- en 2017 en imposant une compensation dans le même quartier que celui du meublé concerné, et non plus le même arrondissement, pour mieux réguler la location touristique
- en 2018, pour simplifier les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage notamment :
 - par la dématérialisation de la demande de changement d'usage par la création d'un nouveau service numérique ;
 - par des modifications techniques qui permettent de simplifier l'instruction des dossiers.

Afin de poursuivre l'adaptation du règlement municipal pour mieux protéger le logement à Paris en tenant compte de la diversité du marché immobilier dans les arrondissements, il est proposé de nouvelles modifications visant à renforcer ce règlement (règlement annexé).

La première partie porte sur le renforcement des autorisations soumises à compensation, qui sont définitives (A). Elle comprend notamment l'introduction d'un nouveau périmètre concernant les meublés de tourisme.

La deuxième partie introduit des modifications de forme visant à améliorer les conditions d'instruction et de délivrance des autorisations personnelles (B).

A) Autorisations définitives avec compensation :

Dès l'adoption du règlement en 2009, et compte tenu de l'objectif de préservation du parc de logements poursuivi par cette réglementation et des caractéristiques du marché des locaux d'habitation à Paris marqué par la pénurie de logements, l'autorisation de changement d'usage a été soumise à une compensation, telle que prévue à l'article L.631-7-1 du Code de la construction et de l'habitation.

L'article 2 du règlement municipal définit les règles de compensation qui s'appliquent à Paris :

- la compensation doit être réalisée dans l'arrondissement concerné par la demande de changement d'usage.
- les exigences de compensation sont plus contraignantes à l'intérieur du secteur de compensation renforcée (qui est également le secteur de protection de l'Habitation au PLU de Paris) dans lequel tout changement d'usage d'un logement existant est soumis à une compensation par la création d'un logement dans l'arrondissement d'une surface double de celle transformée ;
- les compensations sous forme de logements locatifs sociaux sont encouragées : dans la zone de compensation renforcée, les compensations sous forme de logements sociaux sont limitées à 1 m² pour 1 m² au lieu de 2 m² pour 1 m². Cette dernière règle permet aux bailleurs sociaux de vendre les titres de compensation ou « commercialités » attachées aux locaux qu'ils achètent et transforment en logements et d'en faciliter ainsi le financement.

L'article 3 prévoit que la compensation doit être réalisée au sein du même quartier dans le cas d'une transformation de logement en meublé de tourisme.

Ce dispositif réglementaire a été validé au niveau européen par la Cour de Justice de l'Union européenne dans sa décision du 22 septembre 2020, puis par la Cour de cassation dans son arrêt du 18 février 2021;

I- Proposition n°1 : Création d'un nouveau secteur encadrant plus sévèrement les transformations de logements en meublés de tourisme (modification de l'article 3 du règlement)

A Paris, la location de meublés touristiques, à la nuit ou à la semaine essentiellement, s'est particulièrement développée au cours de ces dernières années, notamment du fait de l'augmentation des offres via les plateformes de location (Airbnb, Booking, etc.). En quelques années, le marché locatif traditionnel parisien a perdu au moins 20.000 logements. Les locations meublés touristiques peuvent représenter jusqu'à 20 % de l'offre locative globale dans les arrondissements du centre de Paris. Le fort développement de cette activité à Paris vient donc diminuer le parc de résidences principales disponible pour les Parisiens

La crise sanitaire a impacté l'activité des locations touristiques de courte durée, mais l'offre de locations touristiques est restée présente et l'activité des plateformes s'est maintenue, comme en témoigne le maintien du nombre d'annonces, qui n'a diminué que faiblement.

C'est ce qui ressort notamment de l'étude de l'APUR d'octobre 2021¹.

Celle-ci relève en particulier :

-« Un nombre d'annonces qui reste élevé à Paris après un an de crise : le nombre d'annonces proposées sur Airbnb en 2020 et début 2021 est à un niveau équivalent, voire légèrement supérieur à celui de 2019.

-« Un nombre de locations en chute momentanée, pas de retour massif vers la location longue durée retour vers le marché de la location classique semble donc loin d'être aussi massif qu'annoncé par certains au début de la pandémie.

-« La faible baisse du nombre d'annonces due à la crise sanitaire, ainsi que la poursuite de la professionnalisation du secteur, semblent indiquer que les loueurs anticipent une reprise prochaine de l'activité. Celle-ci pourrait avoir lieu au moment du redémarrage du tourisme international à Paris... ».

¹ Note n°205 octobre 2021 -«QUEL IMPACT DE LA CRISE DE LA COVID-19 SUR LES LOCATIONS MEUBLÉES TOURISTIQUES À PARIS ?

Aujourd'hui, alors que l'activité touristique reprend progressivement, il convient de renforcer encore le règlement municipal pour réguler les nouvelles demandes de transformations de logements dans les secteurs les plus sensibles.

En application de l'article 3 de ce règlement, la compensation à apporter pour la transformation d'un logement en meublé touristique doit être faite dans le même quartier administratif que celui de la suppression de logement, les autres règles de compensation s'appliquant ensuite suivant la localisation (1 m² de compensation pour 1 m² de logement supprimé, ou 2 m² si l'on est dans le secteur de compensation renforcée, 1m² pour les compensations sociales).

Dans un périmètre où la densité des meublés est particulièrement importante, évaluée à partir de la déclaration des meublés de tourisme sur le téléservice de la Ville depuis 2018 (au moins 50 meublés pour 1000 résidences principales), il est proposé d'instaurer des règles de compensation plus restrictives : une compensation de 3 m² pour 1 m² supprimé, y compris pour les bailleurs sociaux ;

Ce périmètre comprendra 9 arrondissements (Paris Centre , 5, 6, 7, 8 , 9 , 10, 11, et 18^{ème}).

La carte relative à ce périmètre figurera dans une nouvelle « Annexe 6 » du règlement municipal.

II- Proposition n°2 : prise en compte de la Foncière de la Ville de Paris dans la liste des organismes bénéficiant de règles spécifique pour les cessions de commercialité (modification article 2)

Afin de répondre aux enjeux de mixité sociale et de parcours résidentiel visant à améliorer l'accès au logement des classes moyennes, et notamment des familles, la Ville de Paris a été à l'initiative de la création d'un organisme de foncier solidaire (OFS), la Foncière de la Ville de Paris. Ce groupement d'intérêt public associant la Ville de Paris, Paris Habitat, la RIVP et Elogie-SIEMP a pour objectif de créer un parc parisien de logements abordables en accession à la propriété dans une logique anti-spéculative, sous forme de logements en bail réel solidaire (BRS), définis aux articles L255-1 et suivants du CCH.

Afin d'être éligible au dispositif, les ménages bénéficiaires doivent respecter des plafonds de ressources légaux (plafonds PSLA). Le prix des logements est lui aussi plafonné.

Le succès rencontré par la première commercialisation de logements en bail réel solidaire (BRS) en avril 2021 au sein de la ZAC Saint-Vincent-de-Paul conforte l'ambition de la Ville de développer un parc important de logements en BRS.

Il est donc proposé d'ajouter, dans l'article 2 du règlement municipal, l'OFS à la liste des bailleurs sociaux bénéficiant de règles dérogatoires mentionnées ci-dessus pour les cessions de commercialité à Paris.

III- Proposition n°3 : Extension de la règle des 50 % de compensation dans le même arrondissement pour la compensation sous forme de logements locatifs sociaux (modification article 2-II. du règlement)

En 2011, le règlement a été modifié pour faciliter les compensations sous forme de logements sociaux, en permettant aux bailleurs de les proposer dans l'ensemble du secteur

de compensation renforcée, quel que soit l'arrondissement de départ des logements transformés.

Dans le même temps, certains arrondissements parmi les plus déficitaires en logements ont continué à perdre des surfaces importantes de logements, notamment parce que celles-ci étaient compensées dans d'autres arrondissements plus périphériques.

Face à ce constat, et depuis 2015, le règlement prévoit qu'au moins 50% de la surface transformée doit être compensée dans l'arrondissement pour les arrondissements dans lesquels le rapport entre le nombre d'emplois salariés et le nombre d'actifs résidents est supérieur à la moyenne parisienne (1,57 emploi salarié pour un actif résident aujourd'hui). Huit arrondissements du secteur de compensation renforcée sont concernés : les 1er, 2ème, 4ème, 5ème, 6ème, 7ème, 8ème et 9ème arrondissements.

Cette mesure a eu un impact important sur la protection du logement dans ces arrondissements, puisque sur la période 2015-2020 seul le 8ème reste encore déficitaire, avec un déficit toutefois beaucoup plus faible (pertes de surface de logement compensées à 80% au lieu de 15% seulement sur la période 2012-2014). Tous les autres arrondissements sont en équilibre (1er) ou en excédent, qui va jusqu'à 315% pour le 5ème arrondissement.

Aujourd'hui, après plus de 6 années d'application, il est apparu nécessaire d'étendre la règle de 50% de compensation dans d'autres arrondissements. En effet, les arrondissements de l'ouest parisien non concernés par cette règle continuent à perdre des surfaces importantes de logements.

Ainsi, en cumulant les autorisations personnelles et les autorisations avec compensation, les surfaces perdues pour le logement représentent, sur la période 2012-2020, 79 400 m² dans le 16ème arrondissement, le plus déficitaire (avec des compensations d'environ 18 000 m²) et 44 000 m² de logements supprimés dans le 17ème arrondissement (avec des compensations d'environ 5 000 m²). Dans le 16ème, la compensation ne couvre que 66 % des surfaces de logements supprimées, 61 % dans le 17ème.

Compte tenu de ce bilan et du nombre important de logements restant à protéger dans ces deux arrondissements qui représentent 7,5 et 7,7 % du total des logements parisiens, il est proposé de leur appliquer également la règle des 50 % de compensation dans le même arrondissement;

Il est également proposé d'ajouter le 3ème arrondissement qui, au même titre que les 8 premiers arrondissements visés en 2015, dépasse aujourd'hui la moyenne parisienne du ratio entre le nombre d'emplois et le nombre de résidents (ratio de 1,6 dans cet arrondissement pour une moyenne de 1,5 à Paris).

IV- Proposition n°4 : Extension à l'ensemble du secteur de compensation renforcée de l'obligation de proposer un nombre de logement créés au moins équivalent au nombre de logements supprimés (modification article 2-II)

La règle selon laquelle le nombre de logements offerts en compensation doit être au minimum identique au nombre de logements supprimés ne concernait depuis 2015 que les arrondissements où ne s'appliquait pas la règle de 50 % de compensation dans le même arrondissement.

Pour permettre d'éviter que de très grands logements soient proposés en compensation de la suppression de logements plus petits, il est proposé d'étendre cette disposition à tous les arrondissements du secteur de compensation renforcée qui doivent être protégés.

V- Proposition n° 5 : Sécuriser et clarifier le règlement

• Sécuriser la preuve de l'usage d'habitation des locaux de compensation

Pour l'établissement de la preuve de l'usage d'un local, habitation ou d'un autre usage (bureau, commerce...) la réglementation établit une date de référence fixée au 1/01/1970 (article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation).

Afin de sécuriser la preuve de l'usage des biens proposés en compensation, il est proposé de compléter la liste des pièces à joindre (annexe 3 du règlement municipal), par l'élément suivant :

« Pièce complémentaire pour l'établissement du caractère juridique des locaux de compensation :

preuve de l'usage autre qu'habitation au 1^{er} janvier 1970 (permettant de localiser et de préciser la surface de ces locaux) ou d'un changement d'usage régulier ultérieur; »

- **Clarification de la règle de compensation au sein de la même unité foncière :**

L'article 2-III du règlement prévoit que « Dans l'ensemble des arrondissements parisiens, si des locaux sont transformés et compensés par un même propriétaire en totalité au sein d'une même unité foncière, dans le cadre d'une rationalisation des surfaces d'habitation de cette unité, la surface minimale exigée, au titre de la compensation, correspond à la surface des locaux transformés ».

Pour ôter toute ambiguïté au sens de cette règle, cette disposition du règlement sera modifiée pour préciser expressément qu'il est possible, sur tout le territoire parisien, de compenser selon un ratio 1m² pour 1m² si la compensation est proposée « en totalité » au sein de la même unité foncière.

- **Modifications formelles du règlement :**

Dans l'article 2-II du règlement, la référence à l'article L 351-2 du code de la construction et de l'habitation est remplacée par l'article L 831-1 du CCH pour tenir compte d'une réorganisation du code de la construction et de l'habitation.

À l'article 8 du règlement, le terme « tribunal judiciaire » vient remplacer celui de « tribunal de grande instance » pour tenir compte de la réforme de la justice issue de la loi du 23 mars 2019.

- **Liste des pièces jointes à la demande de changement d'usage avec compensation (modification annexe 3 du Règlement) :**

Dans un souci de cohérence et de lisibilité pour les demandeurs, une précision sera apportée sur la qualification des surfaces de compensation avant travaux dans la partie « Pour les locaux proposés en compensation » :

Après « Plan de l'état actuel avec mention des surfaces « ajouter « exprimées en surface de plancher définitive ».

B) Améliorations techniques du régime des autorisations personnelles (modification article 4 règlement municipal et annexes)

Le règlement municipal permet de délivrer des autorisations municipales à titre personnel sans compensation en rez-de-chaussée aux professions libérales, aux fondations et associations, et également en étage aux 33 professions libérales réglementées dans la limite de 150 m², et aux personnes exerçant des missions d'intérêt général.

De plus, tout occupant en résidence principale peut obtenir une autorisation d'usage mixte sans compensation, quelle que soit la surface du logement et son activité (sous réserve de nuisances éventuelles et à condition que la surface réservée à un autre usage que l'habitation soit au plus égale à 50 % de la surface totale du local).

Il est proposé de clarifier certaines dispositions du règlement actuel pour faciliter l'instruction des demandes de changement d'usage à titre personnel.

a) Nature des plans à joindre (annexe 4 du règlement municipal - liste des pièces à joindre)

Dans le cas d'une demande d'autorisation personnelle, donc sans compensation, le demandeur doit aujourd'hui adresser un plan de géomètre ou d'architecte à l'appui de sa demande.

Or ce type d'autorisation est limité aux professions libérales, aux associations ou fondations, aux artisans dans certaines rues et aux organismes d'Habitation à Loyer Modéré pour des activités commerciales en rez-de-chaussée (en dehors du secteur de compensation renforcée) ;

Cette exigence d'un plan de géomètre ou d'architecte peut donc entraîner des frais supplémentaires, alors que la transmission d'un simple plan coté, qui engage la responsabilité du demandeur, est suffisante pour l'instruction de la demande.

Il est donc proposé de modifier la liste des pièces à joindre pour toute demande de changement d'usage à titre personnel de l'annexe 4 du règlement municipal, en remplaçant « plan de l'état actuel avec mention des surfaces d'habitation certifiées par architecte ou

géomètre » par « Plan coté de l'état actuel avec mention des surfaces d'habitation daté et signé ».

Cette annexe 4 est jointe au présent projet de délibération pour être approuvée et annexée au règlement municipal.

b) Justificatif du remplacement d'un professionnel

L'article 4 prévoit l'hypothèse spécifique d'autorisation personnelle à l'occasion d'un remplacement d'un professionnel déjà installé, dans la limite dérogatoire de 250 m² par local, par une personne exerçant la même profession. Pour améliorer l'application de ce dispositif dérogatoire, il est proposé d'ajouter dans la liste des pièces à joindre une attestation de départ du professionnel qui arrête son activité dans le local, datant de moins d'un an.

c) Autorisation d'usage mixte

Il s'agit de la possibilité de demander une autorisation d'utilisation professionnelle partielle de sa résidence principale, même en étage, dans les quartiers sensibles, où il n'est pas possible d'obtenir une nouvelle autorisation de changement d'usage en étage. Il est proposé de solliciter du demandeur de fournir des pièces justificatives afin de simplifier l'instruction de la demande : un plan coté et un justificatif de résidence principale (taxe d'habitation ou attestation des services fiscaux).

Je vous prie, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir en délibérer.

La Maire de Paris