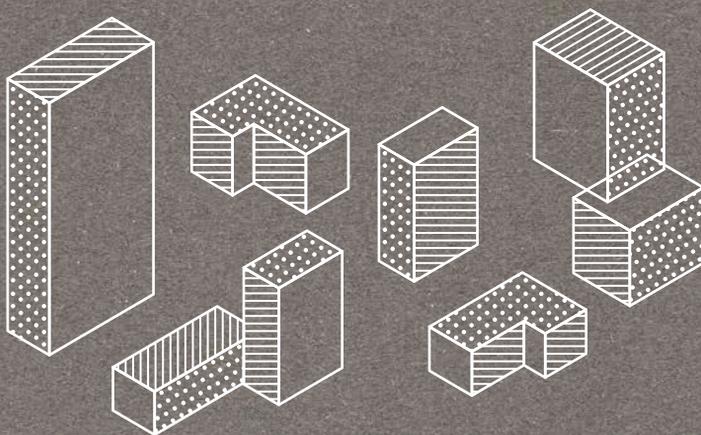
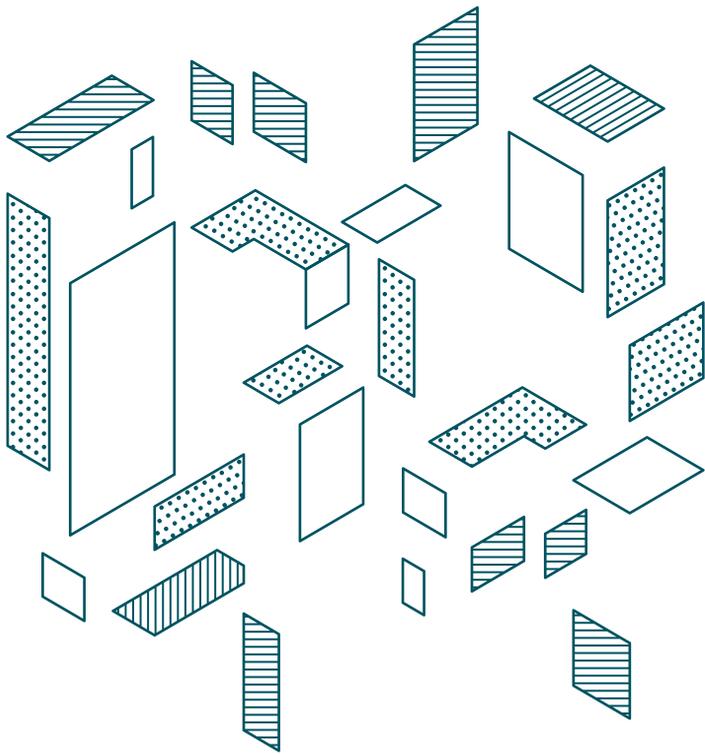


VERS DES BÂTIMENTS MUTABLES

LA CONTRIBUTION DES JURISTES



CHEUVREUX



MOVING TOWARDS ADAPTABLE BUILDINGS

THE CONTRIBUTION OF LEGAL EXPERTS

*In homage to
Étienne Fatôme and Maurice Laurent,
who inspired us so much*

VERS DES BÂTIMENTS MUTABLES

LA CONTRIBUTION DES JURISTES

*En hommage à
Étienne Fatôme et Maurice Laurent,
qui nous ont tant inspirés*

EDITORIAL

A city's ability is undoubtedly an indicator of its sustainability, and calls into question the production of buildings emerging over the last 70 years with their standardised and pre-programmed building complexes. The recent renewal of initiatives with calls for projects, commitments to guaranteed services, the integration of temporary use periods are a first step in response to society's expectations and environmental needs.

Tomorrow, we will probably have to go even further with the issuance of building permits that are dependent on the available materials on a reuse basis, or intended for an unassigned building, or for temporary use outside the scope authorized by the sector's urban planning code.

These situations are not utopias, many are already under way, as shown by the proposals submitted under the calls for projects¹, but also by the sites on show in the French pavilion of the Venice Biennale «lieux infinis²» as well as the expressions of interest that are sweeping all aspects of the urban landscape.

As if, the hundreds of pages of the Town Planning and the Housing and Construction Code reveal possibilities other than those implemented since 1945 and invite us to revisit the «already there» before replacing it with other rules or other codes. This is the subject of this most welcome pamphlet due to Cheuvreux team, in an urban world that has never tried so hard to renew itself and, pamphlet that open doors towards a «code for sustainable cities».

Dominique Alba
Executive Director APUR

¹ Calls for projects: Reinventing Paris, Angers, Toulouse, the Seine, Inventing the Metropolis, Reinventing cities. See the book «L'inventaire des réinventer» (The inventory of reinventing) by Sybil Cosnard and Catherine Sabbag, Edition Citylink

² «Lieux infinis» (Infinite Places): catalogue of the French pavilion of the Venice Biennale 2018 under the direction of «Encore heureux» architects, Edition institut français

La capacité d'adaptation d'une ville est indéniablement un facteur de durabilité. Cela interroge de fait la production des bâtiments issus des 70 dernières années avec ses ensembles normés et préprogrammés. Le renouvellement récent des approches avec les appels à projets, les engagements vers une garantie de services, l'intégration de périodes d'usages temporaires sont des premières réponses en lien avec les attentes de la société et les nécessités environnementales.

Demain, il nous faudra aller encore plus loin avec la délivrance de permis de construire dépendants de la matière disponible sur une plateforme de réemploi, ou destinés à un bâtiment sans affectation, ou encore pour un usage temporaire hors du champ autorisé par le code de l'urbanisme du secteur.

Ces situations ne sont pas des utopies, beaucoup sont déjà à l'œuvre comme en témoignent les propositions remises dans le cadre des appels à projets¹ mais aussi les sites présents dans le pavillon français de la biennale de Venise «lieux infinis²» ou encore les appels à manifestations d'intérêt qui envahissent tous les champs de l'urbain.

Comme si, les centaines de pages des codes de l'urbanisme et de l'habitation et de la construction laissaient tout à coup la place à d'autres possibilités que celles mises en œuvre depuis 1945 et nous invitaient à revisiter le « déjà là » avant de le remplacer par d'autres règles ou d'autres codes.

C'est le sujet de ce petit ouvrage réalisé par Cheuvreux, bienvenu dans un monde urbain qui n'a jamais autant cherché à se renouveler, ouvrage qui ouvre la porte du « code de la ville durable ».

Dominique Alba
Directrice Générale de l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR)

¹ Appels à projets : réinventer Paris, Angers, Toulouse, la Seine, Inventer la Métropole, *Reinventing cities*. Voir l'ouvrage « L'inventaire des réinventer » par Sybil Cosnard et Catherine Sabbag, Edition Citylink

² « Lieux infinis » : catalogue du pavillon français de la biennale de Venise 2018 sous la direction de « Encore heureux » architectes, Edition institut français

FOREWORD

In this Notary Firm, we are convinced that legal experts must be at the forefront of addressing the changes in society.

The City is now rapidly being built. It is evolving rapidly and must constantly adapt to new services and uses and to the new requirements of its inhabitants in the fields of housing, employment and services.

WHO WOULD HAVE IMAGINED...
a few years ago the significant development of co-working?

WHO WOULD HAVE THOUGHT...
that basements would soon no longer be just parking lots and cellars?

WHO WOULD HAVE THOUGHT...
that obsolete offices would become accommodation?

WHO WOULD FORESEE...
the growing need for emergency housing?

WHO ENVISIONED...
the major development of the community-oriented and sharing economy and the circular economy?

WHO COULD IMAGINE...
the advent of logistics in the city?

WHO WOULD HAVE EXPECTED...
the unprecedented evolution of commerce and the coming of co-retailing?

So many new developments and many more that are having an impact on real estate.

Moreover, the city is no longer being demolished. Energy transition now requires the rehabilitation or restructuring of buildings wherever technically possible.

In this context, legal experts must create a law adapted to this changing world. We must think of the potential for real estate to evolve in the course of our work and leave it to the public authorities to monitor as may be required.

The purpose of this legal booklet is to assess the situation of substantive law in the various legal fields concerning real estate in order to determine what can be done and the obstacles that still exist.

The Partners

Nous sommes persuadés à l'Étude que les praticiens du droit doivent être en première ligne pour prendre en compte les évolutions de la société. La Ville désormais se fabrique vite. Elle évolue vite et doit constamment s'adapter aux nouveaux services et usages et aux nouveaux besoins de ses habitants tant dans le domaine du logement que de l'emploi ou des services.

QUI IMAGINAIT...

- ... il y a encore quelques années le développement considérable du co-working ?
- ... que les sous-sols ne seraient bientôt plus uniquement des parkings et des caves ?
- ... que les bureaux obsolètes deviendraient des logements ?
- ... les besoins de plus en plus importants en matière de logement d'urgence ?
- ... le développement majeur de l'économie solidaire et de partage et de l'économie circulaire ?
- ... l'arrivée de la logistique en ville ?
- ... l'évolution sans précédent du commerce et l'arrivée du co-retailing ?

Autant d'évolutions et bien d'autres encore qui impactent l'immobilier. Par ailleurs, la ville ne se démolit plus. La transition énergétique impose de réhabiliter ou restructurer les immeubles quand c'est techniquement possible.

Dans ce contexte, les praticiens du droit doivent fabriquer un droit adapté à ce monde qui change. Il faut penser l'évolutivité des biens immobiliers dans l'exercice de notre métier et laisser aux collectivités publiques le soin de contrôler ce qui doit l'être.

Cet opusculé juridique a pour objectif de faire un état du droit positif dans les différents domaines juridiques concernant l'immobilier, pour déterminer ce qu'il est possible de faire et les obstacles qui existent encore.

Les Associés

1	LE DROIT DE L'URBANISME EN MARCHÉ VERS LA RÉVERSIBILITÉ	12
	Entretien avec Claude Pralraud	14
	Entretien avec Laetitia Conreux Mantziaras	22
2	LE CONTRÔLE DU CHANGEMENT D'USAGE DES LOCAUX D'HABITATION FACE À L'ÉVOLUTIVITÉ DES IMMEUBLES	26
3	L'AGRÈMENT EN ÎLE-DE-FRANCE : UN FREIN À L'ÉVOLUTIVITÉ DES IMMEUBLES ?	36
	Entretien avec Guillaume Crief	42
4	L'IMH : UN PREMIER PAS VERS LA RÉVERSIBILITÉ EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INCENDIE	44
5	ÉVOLUTIVITÉ ET COPROPRIÉTÉ, VOLUMÉTRIE OU LOTISSEMENT : DE NOMBREUSES POSSIBILITÉS POUR L'AVENIR	50
6	LE BAIL COMMERCIAL À L'ÉPREUVE DE LA MUTABILITÉ DES IMMEUBLES	60
7	LA RÉVERSIBILITÉ DES IMMEUBLES DANS L'ATTENTE D'UN COUP DE POUCE FISCAL	68
	Abréviations utiles	81

LE DROIT DE L'URBANISME EN MARCHÉ VERS LA RÉVERSIBILITÉ

Jusqu'aux années 1970, le droit de l'urbanisme ne contrôlait pas les changements de destination. Cette notion a été introduite dans le Code de l'urbanisme par la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme pour empêcher que par ce biais, les règles concernant la nature ou la densité des constructions admises dans une zone déterminée ne soient détournées.

À compter de l'entrée en vigueur de cette loi, tous les travaux ayant pour effet de changer la destination d'un immeuble ont été soumis à permis de construire. La dernière réforme des autorisations d'urbanisme en 2005 est allée encore plus loin puisque le changement de destination, même sans travaux, a été soumis à autorisation d'urbanisme.

Force est de constater que les 40 dernières années se sont caractérisées par une volonté de plus en plus prégnante de contrôler les destinations. Ces règles se sont avérées fort contraignantes pour l'évolutivité des immeubles alors même que, depuis la loi SRU, est prônée la mixité fonctionnelle.

Le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 réécrivant la partie réglementaire du livre 1^{er} du Code de l'urbanisme et modernisant le contenu du plan local d'urbanisme fait de toute évidence bouger les lignes. En effet, en rebattant les cartes des destinations des constructions qui passent de 9 à 5 destinations déclinées en 20 sous-destinations, le décret permet aux auteurs des PLU de concevoir des règles plus fines concourant tant à la mixité sociale qu'à la mixité fonctionnelle.



Le guide de la modernisation du contenu du PLU édité en avril 2017 par le Ministère du logement et de l'habitat durable est très clair : « *Le bon fonctionnement de la ville dense s'appuie sur une proximité des différentes fonctions qu'elle abrite, de l'emploi, du logement et des services. Cette mixité fonctionnelle et sociale doit aussi s'accompagner d'une flexibilité/ réversibilité des constructions afin d'en limiter la vacance. Elle ne doit plus se limiter aux centres-villes mais s'étendre à d'autres secteurs urbanisés, entre autres pour réduire les déplacements motorisés et offrir des services à proximité de tous les habitants.* »

Entretien avec Claude Praliaud

Directeur de l'urbanisme, Ville de Paris

L'évolutivité des bâtiments et la règle d'urbanisme

Dans un monde dans lequel tout semble s'accélérer, la demande est grande de pouvoir apporter des réponses agiles à une multiplicité de questions.

Ainsi, dans le domaine de l'immobilier, l'évolutivité des bâtiments figure au nombre des préoccupations auxquelles sont confrontés la plupart des investisseurs et des constructeurs soucieux de la pérennité des capitaux importants que mobilise ce secteur de l'économie. Cette question s'inscrit aussi dans le cadre de la prise de conscience de l'importance des enjeux de réduction de la consommation de matière tout au long de la vie d'un bâtiment.

Cette orientation est sensible, notamment à Paris, où, dans le cadre des « Réinventer », mais pas seulement, émergent des réponses techniques qui tentent d'anticiper des besoins parfois difficiles à identifier aujourd'hui, mais auxquels il s'agit de se mettre en situation de pouvoir répondre quand la demande s'en fera pressante.

La première exigence est technique et architecturale : il apparaît nécessaire de réaliser des immeubles réversibles en remettant en cause la logique qui a longtemps prévalu de bâtiments conçus exclusivement et durablement pour une seule fonction. C'est ainsi que la Ville de Paris encourage désormais, dans le cadre de ses projets urbains, le bâtiment mixte ou mutable et privilégie la transformation d'immeubles existants plutôt que leur démolition/reconstruction.

La règle d'urbanisme peut parfois venir à l'encontre d'une telle orientation. On peut rappeler à cet égard que, face à un marché erratique, prompt à tenter de répondre à une multiplicité de demandes de court terme, la règle d'urbanisme vient fixer un cap et pèse pour contrarier les changements permanents. C'est à cette condition que se maintiennent ou s'établissent les grands équilibres.

Des adaptations de la règle ne sont pas pour autant à exclure. C'est ainsi que la modification du PLU de Paris en 2016 a permis de revoir le cadre réglementaire orientant l'évolution du bâti parisien, avec la réaffirmation de la protection du logement et de la priorité à accorder à cette destination, mais aussi parallèlement la liberté laissée pour des mutations à l'initiative des opérateurs privés entre les destinations regroupées au sein d'une grande catégorie dédiée à l'emploi (bureau, commerce, hôtel, activités).

Au-delà de ces dispositions, une modification locale du PLU peut le cas échéant permettre de s'adapter à des circonstances particulières dès lors que l'intérêt général est acquis et que la majorité des acteurs sont favorables à cette évolution.

Demain, des règles allégées dans le cadre d'orientations d'aménagement et de programmation souple pourraient être envisagées sur tout ou partie du territoire, dont l'objet serait d'encadrer les objectifs essentiels, tout en permettant de diversifier les réponses susceptibles d'être apportées. C'est à cette réflexion que nous devons ensemble désormais nous atteler.

DESTINATION ET PLU : VERS DAVANTAGE DE FLEXIBILITÉ



Pour permettre de mieux traduire les nouveaux objectifs structurants auxquels doivent répondre les plans locaux d'urbanisme, parmi lesquels figurent notamment le renforcement de la mixité fonctionnelle et sociale, le décret du 28 décembre 2015 redéfinit les 9 différentes destinations jusqu'alors listées à l'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme. Les articles R. 151-27 et R. 151-28 prévoient dorénavant 5 destinations, subdivisées en 20 sous-destinations.

Afin de ne pas fragiliser les procédures d'élaboration ou de révision en cours à la date de publication du décret, des dispositions transitoires ont été prévues :

- Pour les PLU qui ont été approuvés avant le 1^{er} janvier 2016, les 9 destinations issues de l'ancien article R. 123-9 du Code de l'urbanisme sont maintenues, jusqu'à leur prochaine révision générale. Étant ici précisé que les révisions à modalités allégées, les modifications et les mises en compatibilité de ces PLU continuent à s'effectuer sur la base de ces dispositions, jusqu'à ce que les PLU concernés aient fait l'objet d'une révision générale intégrant la réforme ;
- Pour les PLU qui étaient en cours d'élaboration ou de révision à cette date, les procédures en cours pouvaient être menées à leur terme en appliquant les « anciennes » destinations de l'article R. 123-9. Un droit d'option était toutefois ouvert aux collectivités souhaitant intégrer le contenu modernisé du PLU dans les procédures en cours.

Ainsi, aujourd'hui, deux régimes sont simultanément applicables : certaines communes sont dotées d'un PLU qui applique toujours les dispositions relatives aux destinations définies à l'ancien article R.123-9 ; et d'autres disposent déjà d'un PLU dit « modernisé », réglementant les constructions conformément aux nouvelles destinations et sous-destinations énoncées aux articles R. 151-27 et R. 151-28 du Code de l'urbanisme.

Règles applicables aux PLU appliquant toujours les 9 destinations de l'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme

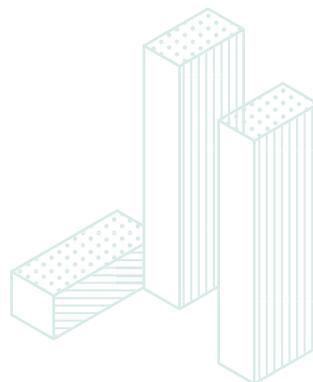
Ces PLU peuvent édicter des règles différenciées, au sein d'une même zone, en fonction des 9 destinations fixées à l'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme : l'habitation, l'hébergement hôtelier, les bureaux, le commerce, l'artisanat, l'industrie, l'exploitation agricole ou forestière, la fonction d'entrepôt, ainsi que les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif (dites « CINAPSIC »). Ces destinations n'ont jamais été définies par les textes. En pratique, leur définition résulte soit de la jurisprudence, soit d'un lexique défini par les auteurs du PLU dans les dispositions générales du document. Le champ des destinations peut donc sensiblement varier selon les collectivités.

Cependant, la réglementation locale ne peut prévoir de règles différenciées dans les PLU, qu'en fonction de ces seules destinations. Il ne peut pas y avoir de création d'une nouvelle destination, ou encore de règles différentes en fonction de sous-catégories de destinations.

Règles applicables aux PLU dits « modernisés »

Les articles R. 151-27 et R. 151-28 du Code de l'urbanisme, introduits par le décret du 28 décembre 2015, distinguent 5 destinations, elles-mêmes divisées en 20 sous-destinations. Comme auparavant, cette nouvelle liste conserve un caractère limitatif.

DESTINATIONS	SOUS-DESTINATIONS
Exploitation agricole et forestière	Exploitation agricole; Exploitation forestière
Habitation	Logement; Hébergement
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; Hébergement hôtelier et touristique; Cinéma
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 ou et assimilés; Établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale; Salles d'art et de spectacles; Équipements sportifs; Autres équipements recevant du public
Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire	Industrie; Entrepôt; Bureau; Centre de congrès et d'exposition



Notons qu'un arrêté du 10 novembre 2016 définit ces différentes destinations et sous-destinations de constructions, ce qui permet de clarifier leur contenu et résoudre toutes formes d'ambiguïté.

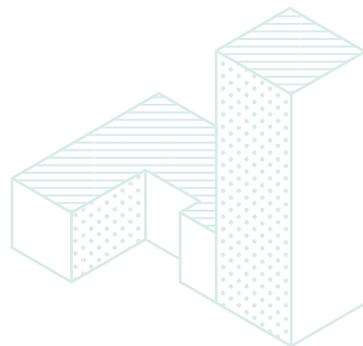
Il faut mettre en exergue que l'un des objectifs de cette redéfinition des différentes catégories de destinations est de favoriser une gestion plus fine des règles applicables, permettant ainsi le renforcement de la mixité fonctionnelle et sociale.

- À cet égard, l'article R. 151-37 1° du Code de l'urbanisme prévoit la possibilité d'imposer une mixité des destinations et sous-destinations au sein d'une construction, ce qui doit permettre de lutter contre les zones dites « mono-fonctionnelles », et conforte la possibilité, pour le règlement d'un PLU, de favoriser le rééquilibrage de certains types de constructions, si un déséquilibre marqué existe sur le territoire ;
- De plus, afin d'accompagner et d'anticiper la mutabilité des usages en pieds d'immeubles, l'article R. 151-37 3° du Code permet de définir des destinations différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs des constructions ;
- Enfin, grâce aux nouvelles sous-destinations de constructions, les règlements de PLU peuvent également faciliter la diversité commerciale, en instaurant des règles différentes selon les différents types de commerces et activités de service (commerces de gros, restaurants, artisanat, commerces de détail, etc.).

Le décret permet aux auteurs de PLU d'édicter des règles différenciées sur une base limitative de 5 destinations et 20 sous-destinations de constructions prévues aux articles R. 151-27 et R. 151-28 du Code de l'urbanisme. Une justification doit être apportée dans le rapport de présentation expliquant la nécessité de cette différenciation pour la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durables conformément au 2° de l'article R. 151-2.

De plus, les règles générales ou alternatives qui seront déterminées par le PLU sur la base des sous-destinations doivent être motivées par des considérations d'aménagement et d'urbanisme. Elles ne peuvent aboutir à une interdiction générale et absolue d'une sous-destination sur l'ensemble d'une zone U ou AU, sauf lorsque la sous-destination est incompatible avec la vocation de la zone.

LES CHANGEMENTS DE DESTINATION : RETROUVER DE LA SOUPLESSE



Les règles applicables aux changements de destination, c'est-à-dire au passage de l'une à l'autre des destinations (ou sous-destinations), sont différentes selon que l'on est en présence d'un « ancien » document d'urbanisme, ou d'un PLU au contenu « modernisé ».

Au sein des « anciens » PLU, en application des anciens articles R. 421-14 et R. 421-17 (maintenus en vigueur pour ces PLU), les règles sont les suivantes :

- Tous les changements de destination, même sans travaux, doivent faire l'objet d'une déclaration préalable ;
- Dès lors que le changement de destination est accompagné de travaux ayant pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment, un permis de construire est nécessaire.

Au sein des PLU dits « modernisés », ce sont les nouveaux articles R. 421-14 et R. 421-17 du Code de l'urbanisme qui s'appliquent et introduisent plus de souplesse. Désormais, les changements de sous-destination au sein d'une même destination ne sont soumis à aucune formalité administrative au titre du Code de l'urbanisme, dès lors qu'ils ne sont pas accompagnés de travaux modifiant les structures porteuses ou la façade du bâtiment.

En revanche, les changements de destination sans travaux impactant la façade ou la structure porteuse sont soumis à déclaration préalable et les changements de destination et de sous-destination, accompagnés de travaux modifiant les structures porteuses ou la façade, sont toujours soumis à permis de construire.

LES BONUS DE CONSTRUCTIBILITÉ : FACILITER LA TRANSFORMATION DE BUREAUX EN LOGEMENTS

Le constat est établi de l'existence, dans les zones tendues, d'un parc de bureaux obsolètes et vacants qui constituent un gisement important pour répondre à des besoins d'urgence ou pour créer une nouvelle offre de logements, notamment sur le territoire de la région Île-de-France. Les opérations de transformation de bureaux en logements s'avèrent complexes sur le plan économique du fait du coût technique du recyclage des bâtiments associé à la perte de droits à construire générée par la transformation (création de parties communes, respect des règles d'accessibilité notamment).

L'ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction et du logement avait déjà contribué à l'attractivité des opérations de transformation de ces bureaux en logements en prévoyant la possibilité d'accorder des dérogations aux règles du plan local d'urbanisme, dans les zones tendues, afin d'autoriser la transformation d'une construction en logements, dans la limite du gabarit du bâtiment existant. Ce dispositif aujourd'hui codifié à l'article L. 152-6 du Code de l'urbanisme a récemment fait l'objet d'une modification par l'article 28 de la loi ELAN n° 2018-1021 du 23 mars 2018, dans le but de rendre plus attractive la transformation de bureaux en logements :

- en accordant à ces opérations des droits à construire supplémentaires dans la limite de 30% du gabarit du bâtiment existant ;
- en permettant aux opérations de transformation de constructions, notamment de bureaux, en logements, de déroger aux servitudes de mixité sociale prévues par les plans locaux d'urbanisme.

Champ d'application

Le régime dérogatoire de l'article L. 152-6 3° du Code de l'urbanisme a un champ d'application limité par un critère spatial. Il s'applique dans les communes situées dans les zones tendues où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements.

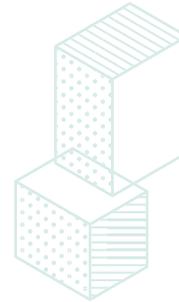
Par ailleurs, la dérogation à la servitude de mixité sociale ne s'applique que dans les communes n'ayant pas fait l'objet d'un arrêté de carence au titre de l'article L. 302-9-1 du Code de la construction et de l'habitation.

En outre ce régime est limité par l'objet poursuivi par la dérogation. Il s'applique à la transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation et dans la limite d'une majoration de 30 % du gabarit de l'immeuble existant.

Nature des dérogations qui peuvent être accordées

Les dérogations susceptibles d'être accordées pour la réalisation du projet de transformation concernent :

- Les règles relatives à la densité : à savoir, les règles relatives à l'emprise au sol et de hauteur des constructions qui peuvent être exprimées par rapport aux voies et emprises publiques, aux limites séparatives et aux autres constructions sur une même propriété ;
- Les obligations en matière de création d'aires de stationnement lorsque le bâtiment transformé ne dispose pas d'un nombre suffisant d'aires de stationnement pour répondre aux règles PLU. Cette possibilité de dérogation n'exonère pas le pétitionnaire de proposer une adaptation en adéquation avec le besoin réel généré par la création de logements, en tenant compte de la situation du bâtiment dans la ville et de la proximité des transports en commun. Une note du Ministère du logement et de l'égalité des territoires, établie à l'occasion de la publication de l'ordonnance du 3 octobre 2013, donne des précisions quant aux critères devant être appliqués par les instructeurs pour octroyer la dérogation ;
- La servitude de mixité sociale : l'autorité compétente devra tenir compte des objectifs globaux de production de logements sociaux et des autres programmes de logements venant en compensation sur son territoire.



Conditions de délivrance du permis de construire dérogatoire

L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire (dans la plupart des cas le Maire), peut, au cas par cas, autoriser les dérogations aux règles de densité, aux obligations en matière de création de stationnement et aux servitudes de mixité sociale contenues dans le règlement du PLU :

- En tenant compte de la nature du projet et de la zone d'implantation,
- Par décision motivée : bien que la décision d'accorder ou de refuser un permis dérogatoire relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité compétente en matière de permis de construire, celle-ci devra toutefois être motivée y compris en cas de refus sur la base notamment des autres pièces du PLU ou des documents d'urbanisme de niveau supérieur comme le schéma de cohérence territoriale ou le SDRIF en Île-de-France et par les règles d'ordre public du règlement national d'urbanisme.

Le délai d'instruction des permis de construire nécessitant une dérogation aux règles du PLU est majoré d'un mois à compter de la réception du dossier complet. La demande de dérogation est jointe à la demande de permis de construire. Elle est accompagnée d'une note précisant la nature de la ou des dérogations demandées et justifiant pour chacune d'entre elles du respect des objectifs et des conditions fixés à ces articles et aux articles R. 152-4 à R. 152-9 pour chacune des dérogations demandées.

La souplesse apportée au régime dérogatoire par la loi ELAN pour favoriser la transformation de constructions en logements constitue une opportunité indéniable pour les propriétaires et investisseurs immobiliers d'équilibrer le bilan économique de telles transformations en recourant à la majoration de 30% du gabarit du bâtiment existant. Toutefois, l'efficacité de ce dispositif dépendra beaucoup du territoire concerné et de la volonté politique des élus locaux, dans la mesure où les règles de planification contenues dans les documents autres que le règlement du PLU et les besoins potentiellement générés par la création de logements de redimensionnement des équipements publics existants (dessertes, écoles...), pèseront nécessairement sur la décision d'octroi ou de refus des dérogations sollicitées par l'autorité compétente.

Entretien avec Laetitia Conreux Mantziaras

Cheffe du bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie,
Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Comment le PLU peut-il contribuer à faciliter l'évolutivité des bâtiments ?

L'évolutivité, la mutabilité, la flexibilité des bâtiments est un enjeu urbain majeur, car elle participe à la réduction de l'artificialisation des sols et la revitalisation de certains quartiers de ville en facilitant la réutilisation de bâtiments existants ne répondant plus aux besoins des habitants, entreprises, commerces.

Le PLU dispose de plusieurs outils pour répondre à cet enjeu, même s'il n'a pas vocation à régler l'agencement intérieur des bâtiments. Les évolutions apportées par la réforme du contenu du PLU entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016 sécurisent et favorisent l'utilisation de règles plus souples et favorables à la réalisation de bâtiments évolutifs, telles que l'utilisation de règles qualitatives basées sur des objectifs de résultats et non de moyens (avec des critères d'appréciation stricts et vérifiables), l'utilisation des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP), notamment celles qui ne sont pas adossées à des règles, qui permettent d'accompagner les nouvelles pratiques d'aménagement locales et les programmations mixtes. Un nouvel outil du PLU permet également de rédiger des règles de hauteur sous-plafond pour favoriser la mutabilité des rez-de-chaussée.

Enfin, la fin de l'urbanisme de « zoning » qui privilégiait le regroupement de certaines fonctions dans des secteurs de la ville va aussi dans le sens d'une plus grande adaptabilité de la ville et de ses bâtiments à l'évolution des modes de vie, en prônant dans le code de l'urbanisme une mixité fonctionnelle dès qu'elle est possible.

Les bonus de constructibilité : quels mécanismes choisir ?

Le PLU peut décliner des règles de bonus de constructibilité pour favoriser l'implantation de certaines fonctions dans des secteurs dont le besoin de rééquilibre des fonctions est justifié. Ce choix doit se faire au regard du diagnostic territorial, des besoins spécifiques du territoire et des quartiers qui le composent en s'inscrivant en cohérence avec le projet de territoire du PADD.

Par exemple, le PLU peut délimiter des secteurs visant à intensifier de façon ponctuelle le tissu urbain en faveur du logement social, participant ainsi à l'objectif global de densification et de lutte contre l'étalement urbain du PLU. Ces secteurs peuvent aussi contribuer à l'amélioration de l'équilibre financier des opérations envisagées.

Il est ainsi possible d'autoriser un bonus de volume constructible dans la limite de 50 % pour les opérations comportant des logements locatifs sociaux. Des secteurs peuvent aussi être délimités pour accorder un bonus de constructibilité limité à 30 % du volume constructible pour encourager le logement intermédiaire.

Mais d'autres bonus peuvent être déclinés dans le PLU pour favoriser certaines politiques locales (revitalisation commerciale, végétalisation des toitures, mixité des fonctions au sein d'un même bâtiment...), ils doivent être utilisés en tenant compte des dérogations existantes au niveau national qui permettent également aux porteurs de projet de bénéficier de bonus de constructibilité non déclinés dans le PLU.

LE PERMIS DE CONSTRUIRE À « DOUBLE ÉTAT » DE LA LOI JOP : UN PREMIER PAS

Dans le but de faciliter la « réversibilité » des usages des équipements sportifs olympiques permanents, a été introduit dans la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, un article 15 portant création d'une catégorie inédite de permis de construire ou d'aménager, dénommé « le permis à double état », lequel permet qu'une autorisation d'urbanisme unique soit délivrée pour une construction ayant deux objets distincts dans le temps. Le décret n° 2018-512 du 26 juin 2018 portant application des articles 10 et 15 de la loi JOP 2024, et notamment son chapitre II, adapte les dispositions réglementaires du Code de l'urbanisme relatives aux permis de construire et d'aménager afin de rendre effectif le dispositif du « permis à double état ». L'article 61 de la loi ELAN complète ce dispositif en assouplissant les règles applicables en matière d'urbanisme à l'état provisoire de la construction, en encadrant les délais de réalisation des constructions dans leur état définitif et enfin en élargissant son champ d'application aux championnats du monde de ski alpin 2023.

Champ d'application

Le « permis à double état » a un champ d'application strictement limité aux :

- Projets de construction ou d'aménagement soumis à permis de construire ou d'aménager répondant aux nécessités de la préparation, de l'organisation ou du déroulement des jeux Olympiques et Paralympiques 2024 ainsi que des championnats du monde de ski alpin 2023 ;
- Comportant :
 - Un état provisoire présentant « toutes les caractéristiques qui permettent son utilisation pour les besoins de l'organisation, de la préparation ou du déroulement des JOP » ;
 - Et un état définitif – connu avec certitude au jour de l'instruction de la demande de permis – présentant « toutes les caractéristiques qui assurent un usage conforme à sa destination ou à son affectation postérieure au déroulement des jeux, dans le cadre d'un projet urbain durable en lien avec les projets des collectivités territoriales ».

Le contenu du permis de construire ou d'aménager à double état

La demande de « permis de construire ou d'aménager à double état » devra préciser :

- La consistance des états provisoire et définitif du projet, les travaux impliqués par le passage de l'un à l'autre des états ainsi que les éléments du projet n'ayant pas vocation à être modifiés après les JOP ;
- Les destinations et surfaces de plancher provisoires et définitives de la construction projetée ;
- La notice descriptive du permis doit faire apparaître les caractéristiques provisoires et définitives du projet ;
- Les plans et documents de la demande doivent faire apparaître l'état provisoire et l'état définitif du projet.

Les dérogations aux règles d'urbanisme au stade de l'état provisoire des constructions et aménagements

Afin d'autoriser l'état provisoire des constructions et aménagements nécessaires à l'organisation des JOP 2024, il peut être dérogé aux règles relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords, s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique, sous réserve toutefois :

- du respect des règles relatives à la préservation de la sécurité et de la salubrité publiques,
- du respect des exigences auxquelles il est dérogé par l'état définitif du projet.

Le permis de construire ou d'aménager doit alors indiquer les éventuelles dérogations provisoires.

L'adaptation des modalités d'information sur la réalisation des travaux de construction ou d'aménagement

Les dispositions du Code de l'urbanisme, régissant les modalités d'information et de contrôle de la réalisation des travaux entrepris par le bénéficiaire d'un permis, sont adaptées pour tenir compte du « permis à double état ». Ainsi, devront être adressées au Maire de la commune à chaque étape :

- Une déclaration d'ouverture de chantier au début des travaux de construction ou d'aménagement dans l'état provisoire et au début des travaux entrepris pour aboutir à l'état définitif ;

- Une déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux correspondant à l'état provisoire de la construction ou de l'aménagement, puis à son état définitif.

L'adaptation de la durée de validité des permis

Le bénéficiaire du permis de construire ou d'aménager dispose d'un délai maximal de trois ans à compter de la date de la cérémonie de clôture des jeux Paralympiques pour réaliser le projet dans son état définitif.

À défaut de respect de ce délai :

- Le bénéficiaire du permis ou son ayant droit devra procéder, sans indemnité, dans un délai d'un an, à la suppression de la construction ou de l'aménagement et remettre, à ses frais, le terrain en l'état.
- Le non-respect de ce nouveau délai fera encourir des sanctions pouvant atteindre une amende de 300 000 euros et un mois d'emprisonnement.

En outre et par dérogation aux règles de droit commun, le permis de construire ou d'aménager « à double état », n'est pas périmé si, entre l'achèvement des travaux initiaux et l'engagement des travaux finaux, les travaux sont interrompus pendant plus d'une année, sous réserve que cette interruption n'excède pas deux ans.

~~Il se pose la question de savoir si ce permis va inspirer le législateur dans d'autres circonstances. Le permis à double destination, ou sans destination, pour autoriser la réversibilité par anticipation ne paraît pas encore être réellement à l'ordre du jour.~~

Ne devrait-on pas également comme en matière de changement d'usage, réfléchir au permis avec compensation qui pourrait donner de la flexibilité au changement de destination dans certains secteurs déterminés par la collectivité.

It must be noted that the last 40 years have been characterized by an increasing desire on the part of the public authorities to monitor the possibilities for the evolution of the intended uses for buildings. These rules have proved to be very restrictive for the adaptability of buildings, even though French urban planning laws advocate functional diversity. Decree No. 2015-1783 of the 28th of December 2015 modernising the content of urban planning documents has undeniably shifted the boundaries with a very clear

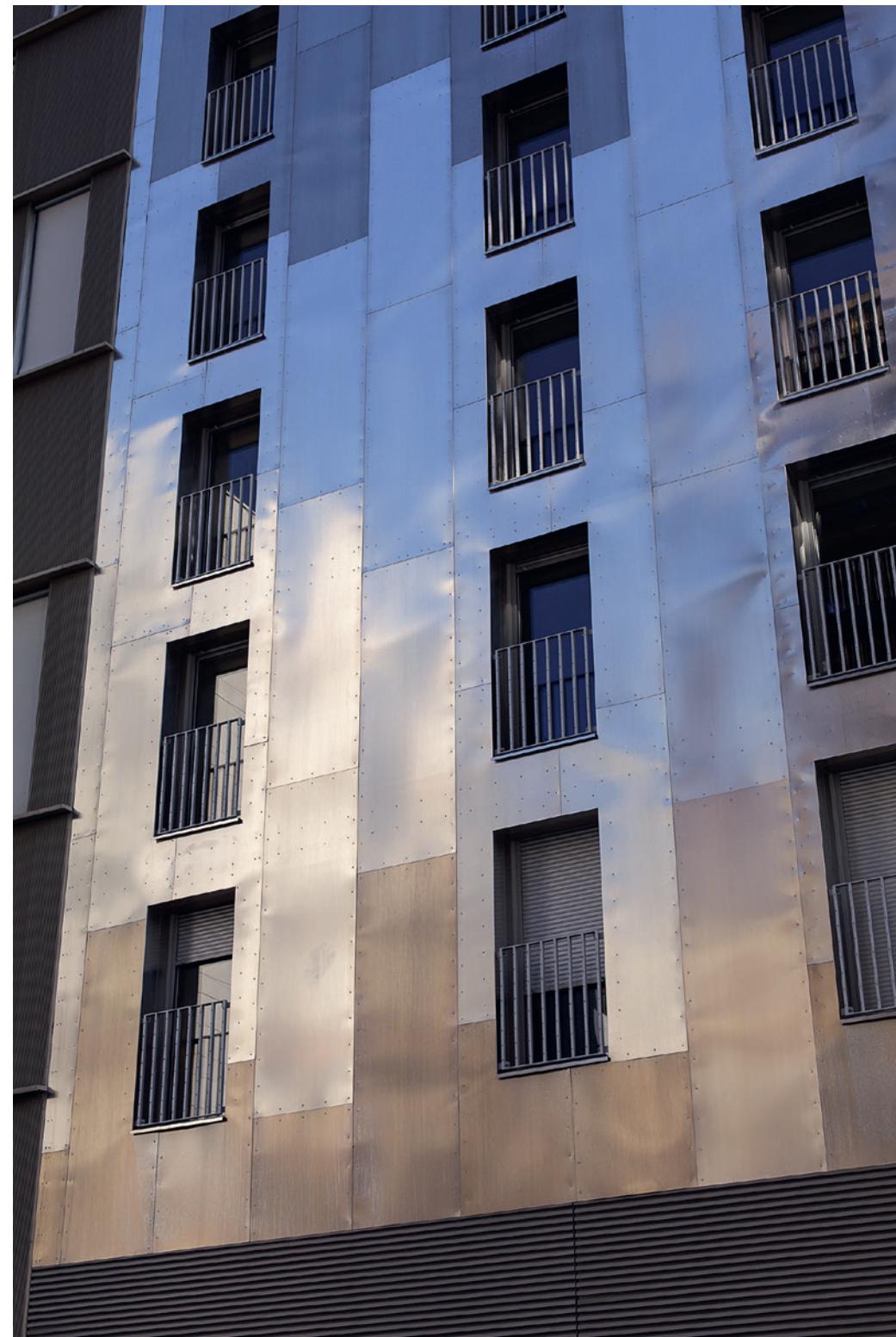
purpose in mind; « *The smooth running of the densely populated city is based on the proximity of the various functions it provides, such as employment, housing and services. This functional and social diversity must also be accompanied by the flexibility/reversibility of buildings in order to reduce their periods of vacancy.* ». With regard to building permits, only the documents relating to the permits to be issued in the context of the 2024 Olympic Games include the concept of reversible buildings.

LE CONTRÔLE DU CHANGEMENT D'USAGE DES LOCAUX D'HABITATION FACE À L'ÉVOLUTIVITÉ DES IMMEUBLES



Le changement d'usage des locaux d'habitation est contrôlé sur certains territoires afin de préserver la densité des logements dans les centres urbains. Cette réglementation est codifiée aux articles L. 631-7 et suivants du Code de la construction et de l'habitation. Ces dispositions édictent le régime applicable aux autorisations de changement d'usage. Pour l'application de ces dispositions, une délibération du conseil municipal doit être prise et fixer les conditions dans lesquelles sont délivrées les autorisations et déterminées les compensations au regard des objectifs de mixité sociale.

Afin de contribuer à l'évolutivité des usages dans un immeuble, de la souplesse a été apportée à cette réglementation par l'introduction d'un mécanisme de changement d'usage temporaire. Grâce à cet outil, un propriétaire d'un local à usage autre que d'habitation peut l'affecter temporairement à du logement pendant une période qui ne peut excéder 15 ans sans perdre l'usage initial de son bien.



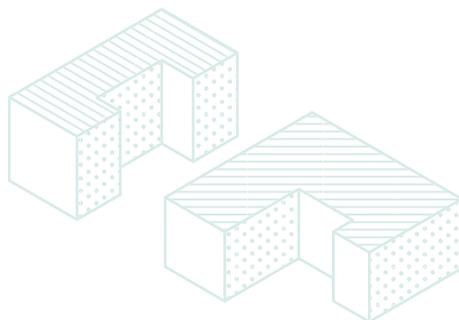
Parallèlement au droit de l'urbanisme qui contrôle les destinations des immeubles, il existe sur certains territoires une autre réglementation spécifique qui est de nature à limiter, voire contraindre l'évolutivité des immeubles, en soumettant la transformation de logements à l'obtention d'une autorisation administrative préalable.

C'est ainsi que le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation est, dans les conditions fixées par le Code de la construction et de l'habitation, soumis à autorisation préalable. Cela signifie que par principe, il est interdit de transformer un local d'habitation en un autre usage sans avoir eu l'accord de l'administration. L'article L. 631-7 dudit code énonce que « *le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation est, dans les conditions fixées par l'article L. 631-7-1, soumis à autorisation préalable* ».

Ce régime très strict de contrôle du changement d'usage des locaux d'habitation a notamment comme impact de freiner les propriétaires de locaux à usage autre que d'habitation, vacants mais également occupés, à les transformer à terme en logements. Ceux-ci, une fois cette transformation opérée, ne peuvent en effet plus retrouver leur usage antérieur sans repasser par les méandres de l'autorisation de changement d'usage, process administratif complexe et financièrement coûteux si une compensation est exigée. Les sanctions encourues pour un propriétaire sont très lourdes en cas de non-respect de ce régime car il s'expose à la nullité des accords ou conventions conclus en violation de ces dispositions, et le cas échéant à des sanctions pénales.

Le législateur, afin de pallier cet obstacle de « transformation », mais surtout pour remédier à la crise récurrente du logement, a réintroduit un mécanisme incitatif de nature à permettre l'évolutivité d'un immeuble en autorisant la transformation temporaire de surfaces à usage autre que d'habitation en logement.

L'AUTORISATION DE CHANGEMENT D'USAGE DES LOCAUX D'HABITATION, UN OUTIL NÉCESSAIRE À LA PROTECTION DU LOGEMENT



Cadre général

L'autorisation de changement d'usage contrôlée par la police de l'usage, appelée avant la réforme de 2005 « police de l'affectation », ne doit pas être confondue avec la police de la destination. En effet, cette dernière a une finalité très large qui consiste à réglementer l'aménagement harmonieux d'un territoire déterminé à travers le contrôle des destinations, organisé dans le Code de l'urbanisme.

La police de l'usage, codifiée dans le Code de la construction et de l'habitation, a une finalité plus étroite qui se borne à la protection du logement. Cette réglementation ne s'intéresse pas à l'opération de construction en elle-même mais à l'utilisation de l'immeuble une fois qu'il est construit.

Pour mieux comprendre les objectifs poursuivis par cette réglementation, il faut remonter à son origine. Si les premiers textes de loi sont parus dès les années 20, c'est l'ordonnance n° 45-2394 du 11 octobre 1945 qui constitue le socle de cette réglementation et a institué des mesures exceptionnelles et temporaires en vue de remédier à la pénurie des logements dans la période d'après-guerre. Dans un contexte d'urgence, les conditions économiques et sociales du pays étaient telles qu'il a fallu prendre des mesures strictes prohibant la transformation des logements en locaux commerciaux ou industriels.

Il s'est avéré que ces mesures temporaires ont perduré et n'ont fait que se renforcer dans le temps. En effet, la nécessité de maintenir la densité des logements dans les grandes villes n'a fait qu'augmenter. La préservation des habitations existantes par le contrôle de leur transformation en un usage autre que de l'habitation a permis, sans pour autant résorber le déficit de logement, de conserver une part importante des logements dans les centres urbains. *C'est ainsi que ce dispositif contraignant, reposant sur l'obtention préalable d'une autorisation a, d'un premier abord, freiné certes la mutation des immeubles mais s'est avéré, au fil des années, comme un outil régulateur et indispensable à la conservation des logements dans les grandes villes et notamment à Paris.*

Avant d'entrer dans le cœur même de cette réglementation et de son application à Paris, il est important de préciser la nature des logements protégés et leur champ d'application géographique :

- Cette réglementation est seulement applicable aux communes de plus de 200.000 habitants et à celles des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne (et également aux communes qui se soumettent volontairement à cette réglementation par délibération).

- La circulaire n° 2006-19 du 22 mars 2006 précise que la notion de logement doit être comprise « *dans un sens très large, éclairé par le critère de la résidence principale* ». Il faut entendre toutes catégories de logements et leurs annexes, y compris les logements-foyers, logements de gardien, chambres de service, logements de fonction, logements inclus dans un bail commercial, locaux meublés constituant la résidence principale donnés en location...
- Un local est considéré à usage d'habitation s'il était affecté à cet usage au 1^{er} janvier 1970. Cette affectation peut être établie par tout mode de preuve. En outre, les locaux construits ou faisant l'objet de travaux ayant pour conséquence d'en changer la destination postérieurement au 1^{er} janvier 1970 sont réputés avoir l'usage pour lequel la construction ou les travaux sont autorisés.

Il convient donc de s'assurer, lors de l'examen d'une opération immobilière, que l'usage d'un immeuble anciennement affecté à l'habitation (c'est-à-dire affecté à cet usage au 1^{er} janvier 1970) n'a pas été modifié sans que l'autorisation nécessaire à ce changement n'ait été délivrée. Seul le changement d'usage des locaux d'habitation est soumis à autorisation préalable. Une autorisation n'est pas requise au titre de cette législation pour transformer des bureaux en habitation.

L'autorisation préalable au changement d'usage est délivrée par le maire de la commune après avis du maire d'arrondissement concerné. Elle est, par principe, subordonnée à une compensation sous la forme de la transformation concomitante en habitation de locaux ayant un autre usage (l'autorisation aura alors un caractère réel et sera publiée au fichier immobilier). Concrètement, cela consiste à proposer dans le dossier de demande de changement d'usage des surfaces de logement qui vont être offertes en compensation des surfaces de logement supprimées. Par exception, et dans certains cas uniquement, la compensation peut ne pas être due (l'autorisation sera alors attachée à la personne et revêtira un caractère personnel).

Dans la poursuite d'un objectif de mixité des usages, le maire peut autoriser l'exercice d'une activité professionnelle (y compris commerciale) dans une partie d'un local d'habitation utilisé par le demandeur comme sa résidence principale, pourvu qu'elle n'engendre ni nuisance, ni danger pour le voisinage et qu'elle ne conduise à aucun désordre pour le bâti (article L. 631-7-2 du CCH – demande d'usage mixte d'un local d'habitation).

En outre, il est possible, sans avoir à obtenir une autorisation de changement d'usage, d'exercer une activité professionnelle, y compris commerciale :

- dans une partie d'un local à usage d'habitation, dès lors que l'activité considérée n'est exercée que par le ou les occupants ayant leur résidence principale dans ce local et ne conduit à y recevoir ni clientèle ni marchandises (article L. 631-7-3 du CCH)
- dans une partie d'un local d'habitation situé au rez-de-chaussée, pourvu que l'activité considérée ne soit exercée que par le ou les occupants ayant leur résidence principale dans ce local, qu'elle n'engendre ni nuisance, ni danger pour le voisinage et qu'elle ne conduise à aucun désordre pour le bâti (article L. 631-7-4 du CCH).

Pour l'application de l'article L. 631-7, une délibération du conseil municipal doit être prise et fixer les conditions dans lesquelles sont délivrées les autorisations et déterminées les compensations par quartier et, le cas échéant, par arrondissement, au regard des objectifs de mixité sociale, en fonction notamment des caractéristiques des marchés de locaux d'habitation et de la nécessité de ne pas aggraver la pénurie de logements.

Cas particulier de la réglementation à Paris

La ville de Paris a adopté son règlement municipal qui est entré en vigueur le 1^{er} avril 2009 (cette réglementation était auparavant contrôlée par le Préfet et appliquée sur la base des modalités fixées par l'arrêté préfectoral du 1^{er} octobre 2005). Ce règlement tient compte des objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre habitat et emploi dans les différents quartiers parisiens, conformément au programme local de l'habitat et au plan local d'urbanisme en vigueur à Paris. Il a fait l'objet depuis cette date de nombreuses modifications.

Les autorisations sont délivrées en fonction des critères définis par le règlement municipal sur les changements d'usage. Il existe trois types d'autorisation :

- L'autorisation d'usage mixte, délivrée à une personne exerçant une activité professionnelle ou commerciale dans sa résidence principale.
- L'autorisation de changement d'usage à titre personnel, délivrée à une personne pour la durée de son activité dans le local.
- L'autorisation de changement d'usage à caractère réel, qui permet de transformer définitivement un local d'habitation en un usage autre que l'habitation.

Le régime des autorisations de changement d'usage avec compensation est fixé aux articles 2 et 3 du règlement qui énoncent les critères de recevabilité de la compensation ainsi que les coefficients applicables en fonction du secteur géographique, et le cas échéant de quartier (secteur de compensation renforcée, zone dite de « 50% dans l'arrondissement » et quartiers à prédominance de bureaux).

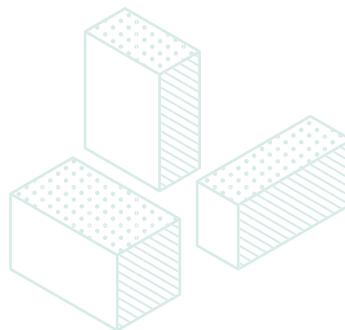
LA RÉINTRODUCTION DU MÉCANISME DE CHANGEMENT D'USAGE TEMPORAIRE COMME OUTIL D'INCITATION À L'ÉVOLUTIVITÉ DES IMMEUBLES

Principe du mécanisme de changement d'usage temporaire

Comme cela a été exposé ci-dessus, un local à usage autre que d'habitation, par exemple un bureau, qui est transformé en logement ne pourra plus retrouver sa destination initiale sans avoir fait l'objet au préalable d'une autorisation de changement d'usage.

Par voie de conséquence, la transformation de bureaux en logements peut être freinée par la complexité et le coût de la procédure indispensable pour revenir à la situation antérieure compte tenu des règles figurant à l'article L. 631-7 du Code de la construction et de l'habitation et de la nécessité de proposer une compensation.

Pour lever ce frein et encourager la transformation de surfaces en logements, l'article 81 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 dite « loi Macron » a introduit le mécanisme de changement d'usage temporaire. Ces dispositions ont été codifiées à l'article L. 631-7-1 B du CCH, au sein de la section relative aux « *Changements d'usage et usages mixtes des locaux d'habitation* » :



« Une délibération du conseil municipal peut définir un régime de déclaration préalable permettant d'affecter temporairement à l'habitation des locaux destinés à un usage autre que l'habitation, pour une durée n'excédant pas quinze ans.

Si la commune est membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, la délibération est prise par l'organe délibérant de cet établissement.

Jusqu'à l'expiration du délai mentionné au premier alinéa, les locaux peuvent, par dérogation à l'article L. 631-7, retrouver leur usage antérieur.

En cas de location d'un local temporairement affecté à l'habitation en application du présent article, le contrat doit mentionner le caractère temporaire de cette affectation. Sous cette réserve, le retour des locaux à leur usage antérieur est un motif légitime et sérieux, au sens de l'article 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. Il ne constitue pas un événement au sens de l'article 11 de cette même loi. »

Il ressort de ce texte que le propriétaire d'un local à usage autre que d'habitation a la possibilité de l'affecter temporairement à du logement pendant une période qui ne peut excéder 15 ans. À l'issue de cette période, le local pourra retrouver sa destination initiale, sur simple déclaration, et dès lors sans repasser par la case du L. 631-7-1.

Ce dispositif n'est pas nouveau. Il avait été initié par la loi n° 94-625, dite loi « Méhaignerie » du 21 juillet 1994 relative à l'habitat. L'article 31 de cette loi énonçait dans des termes quasi similaires la mise en place d'un mécanisme de changement temporaire (pour une durée plus courte de treize années).

Alors qu'il avait été abrogé par l'ordonnance n° 2005-655 du 8 juin 2005, la loi Macron a réintroduit ce dispositif de même nature.

Dans le contexte actuel de pénurie de logements et de solutions d'hébergement en zone tendue, l'objet premier de ce mécanisme est d'assurer la réversibilité de l'usage des locaux et d'inciter ainsi les propriétaires à créer des logements en transformant des surfaces de bureaux vacants ou obsolètes en leur permettant de déroger au système de droit commun.

C'est la commune (ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent) qui pourra prendre ou non une délibération autorisant la mise en œuvre de ce dispositif.

Application du mécanisme à Paris

La ville de Paris a très rapidement délibéré et mis en place ce régime dérogatoire qui a été introduit à l'article 10 du règlement municipal (délibération n° 2016 DLH 59 de février 2016). Les modalités de mise en œuvre du changement d'usage temporaire ont été légèrement modifiées par la délibération n° 2018 DLH 254 de novembre 2018.

Le pétitionnaire doit adresser sa déclaration par lettre recommandée avec accusé réception à la mairie de Paris qui lui délivrera un récépissé. Cette déclaration doit identifier les locaux objets de la déclaration (adresse, code postal, bâtiment, escalier, étage, porte, n° de lot) et comporter une attestation sur l'honneur que ces locaux sont à usage autre que l'habitation au sens des articles L. 631-7 et suivants du Code de la construction et de l'habitation. À la fin de la période d'occupation du logement, qui ne pourra pas excéder un délai de 15 ans, le pétitionnaire devra adresser une lettre recommandée avec accusé réception déclarant que les locaux temporairement affectés à l'habitation retrouvent leur usage antérieur.

Si, dans le délai de 15 ans, le propriétaire ne déclare pas le retour à l'usage d'origine, le local concerné perdra définitivement son usage initial, et devra être maintenu à usage d'habitation, sauf à obtenir une autorisation délivrée dans les conditions fixées par le règlement municipal.

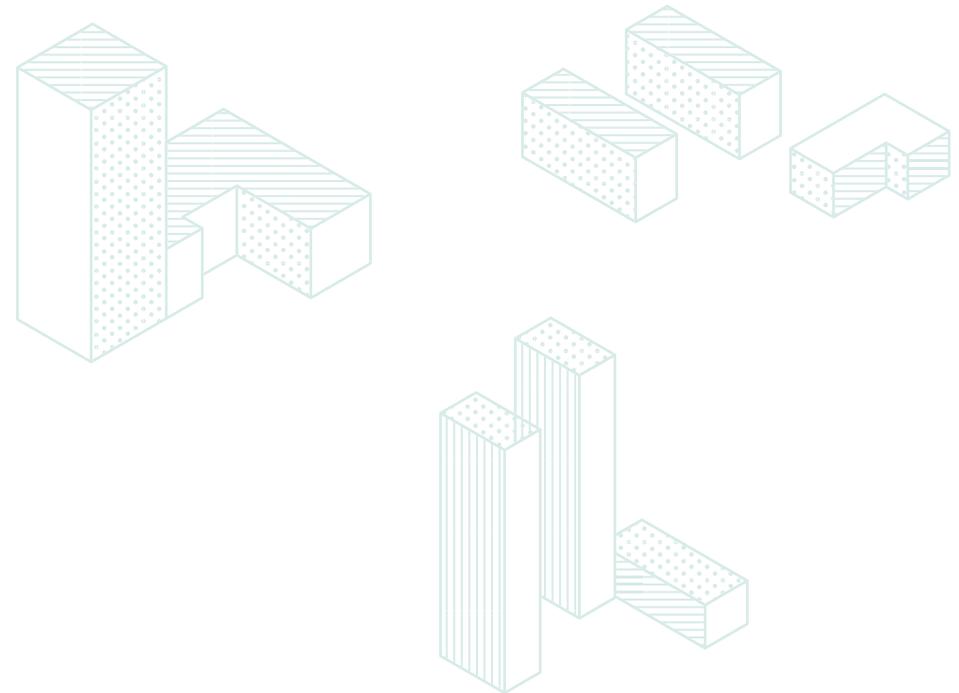
Il est également précisé que le bailleur est autorisé à donner congé au locataire pour motif légitime et sérieux en invoquant l'arrivée du terme de l'autorisation de changement d'usage à la condition que le contrat ait expressément mentionné le caractère temporaire de l'affectation.

Ce dispositif favorise donc la réversibilité de l'usage sur une durée maximum de 15 ans en dérogeant à la procédure d'autorisation de changement d'usage avec compensation.

Il constitue ainsi un levier incitatif fort pour les propriétaires à créer du logement par transformation de locaux de bureaux vacants ou obsolètes. Mais en pratique, on peut se demander si cette mesure est susceptible d'avoir un effet réel sur le déblocage d'opérations foncières ou immobilières et donc de faciliter l'évolution des usages d'un immeuble dans le temps. Certes, cet outil devrait être de nature à rassurer un certain nombre de propriétaires et à les inciter à procéder à ces changements d'usage temporaires mais on constate, à ce jour, que le dépôt de dossiers à Paris est encore très faible. Comment expliquer cette faible pratique ? Est-ce lié à une méconnaissance de l'outil, à des mesures fiscales incitatives insuffisantes, à des coûts de remise en état trop importants lors de la retransformation à l'état initial... ?

The change in use of residential premises is regulated in certain areas in order to maintain the density of housing in urban centres. These regulations are codified in Articles L. 631-7 et seq. of the Construction and Housing Code, which establish the system applicable to authorisations for changes of use. For the implementation of these provisions, a decision of the municipal council must be taken and will set the conditions under which authorisations are issued and compensation determined in accordance with the social diversity objectives.

In order to contribute to the evolution of the uses in a building, flexibility has been introduced into these regulations through the introduction of a mechanism for a temporary change of use. With this instrument, an owner of non-residential premises can temporarily assign it to housing for a period not exceeding 15 years without losing the initial purpose of the property.



L'AGRÉMENT EN ÎLE-DE-FRANCE : UN FREIN À L'ÉVOLUTIVITÉ DES IMMEUBLES ?

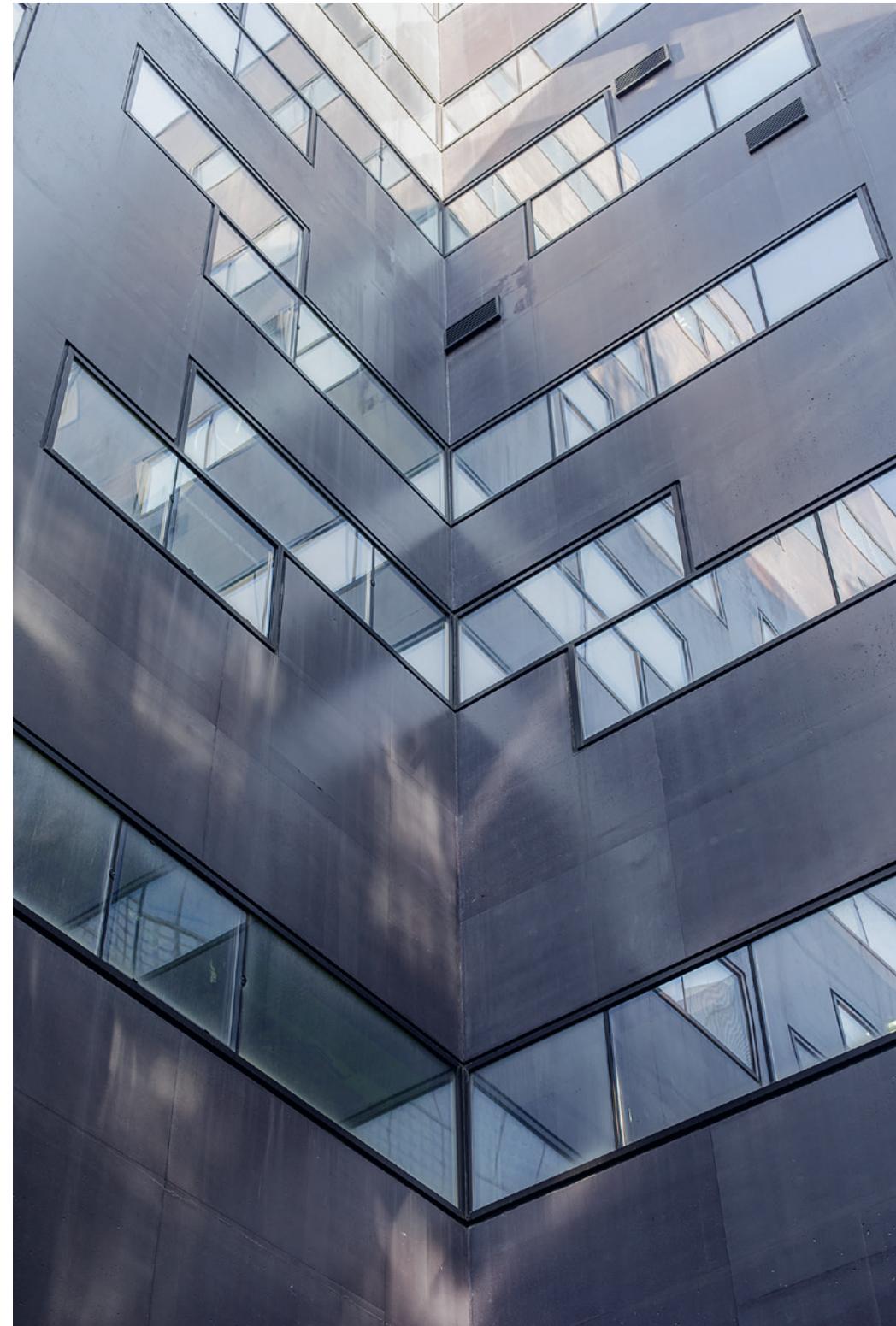


Cadre général

L'agrément est une autorisation administrative préalable à certaines opérations relatives à des activités économiques en région Île-de-France.

C'est un outil de régulation qui permet aux pouvoirs publics de contrôler la concentration d'entreprises au regard de la nécessité d'un équilibre entre les constructions destinées à l'habitation et celles destinées aux activités tertiaires. Les critères à prendre en compte pour la décision d'agrément montrent très clairement que les enjeux portent prioritairement sur l'aménagement du territoire et sur la politique de la ville, notamment au développement du logement social et de la mixité sociale.

La finalité de cette réglementation est expliquée dans la circulaire n° 96-38 du 14 juin 1996 : « *L'agrément permet à la puissance publique d'orienter les acteurs économiques, publics et privés, dans leurs choix quant à la localisation de leurs activités afin de favoriser une répartition aussi équilibrée que possible des activités économiques entre la région Île-de-France et l'ensemble du territoire national, d'une part, au sein même de la région Île-de-France, d'autre part, ce qui constitue un élément essentiel de la politique d'aménagement et de développement du territoire dont la loi du 4 février 1995 a fixé les orientations. C'est en effet l'un des*



moyens dont disposent les pouvoirs publics pour infléchir l'implantation d'activités économiques dans les villes dont le développement doit être soutenu (villes nouvelles, par exemple), pour contribuer à la redynamisation des régions en déclin ou encore à la reconversion des bassins désindustrialisés ».

C'est ainsi que toute opération tendant à la construction, la reconstruction, la réhabilitation ou l'extension de tous locaux ou installations servant à des activités industrielles, commerciales, professionnelles, administratives, techniques, scientifiques ou d'enseignement est susceptible d'entrer dans le champ de la réglementation de l'agrément. Il s'agit des opérations entreprises par toute personne physique ou morale de droit privé, ou de droit public lorsque le champ d'action de la personne morale relève en majeure partie du secteur concurrentiel.

Si depuis l'apparition du principe de l'agrément en 1955, la nature des opérations soumises à agrément est restée presque identique, les exceptions et les exonérations ont en revanche évolué à de nombreuses reprises. A ce jour, les dispositions relatives à l'agrément sont issues principalement des lois du 4 février 1995 et du 13 février 2000 et du décret n° 95-690 du 9 mai 1995, modifié notamment en 2000, 2002 et 2007, codifiés aux articles L. 510-1 et suivants et R. 510-1 et suivants du Code de l'urbanisme. Un projet de décret est par ailleurs à ce jour en cours d'écriture.

Le champ d'application de l'agrément résulte de la combinaison de trois critères cumulatifs :

- La localisation géographique,
- La nature de l'activité économique projetée,
- La nature de l'opération (tendant à l'implantation de l'activité).

La circulaire de 1996 indique : « Ces trois critères doivent toujours être croisés et si le projet se trouve en dehors du champ de la procédure au regard d'un seul de ces critères, l'agrément n'a pas à être sollicité ».

Bien que le champ de l'agrément apparaisse comme très général, sont prévus un certain nombre de cas de dispenses répondant à des situations ou des objectifs particuliers. Ces exonérations sont basées soit sur la situation géographique (article R. 510-6 1°), soit sur la catégorie des locaux ou encore les surfaces de l'opération.

Concernant ces deux derniers points, le tableau suivant résume les principes et exceptions :

CRITÈRE	PRINCIPE : AGRÈMENT REQUIS	EXCEPTION : EXONÉRATION D'AGRÈMENT
Nature de l'opération	<p>Les opérations concernées sont celles tendant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • à la construction neuve ; • à l'extension de locaux ; • à la réhabilitation ; • à la démolition / reconstruction ; • au changement de destination. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les opérations portant sur la reconstruction ou la réhabilitation de bureaux sans extension de surface. 2. Lorsque ces opérations ajoutées à celles éventuellement réalisées sur le même site au cours des douze mois précédents portent sur une surface de plancher inférieure à : <ul style="list-style-type: none"> • 1.000 m² pour la construction de locaux destinés à un usage technique, scientifique, d'enseignement ou de bureaux, • 5.000 m² pour la construction de locaux destinés à un usage industriel sans utilisateur déterminé ou à un usage d'entrepôt.
Secteur d'activité	<p>Toute activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> • industrielle, • commerciale, • professionnelle, • administrative, • technique, • scientifique, • d'enseignement. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les magasins de vente 2. Les locaux à usage industriel par un utilisateur déterminé 3. Les salles de spectacles cinématographiques 4. Les locaux à usage d'équipement hospitalier 5. Les locaux d'internat à usage scolaire ou des résidences universitaires.

La décision d'agrément, qui est une autorisation complémentaire et préalable à l'autorisation de construire, répond à un objectif plus large d'aménagement du territoire que le PLU, qui lui se concentre seulement sur l'échelle communale ou intercommunale.

Face à la multiplication des autorisations administratives nécessaires à l'évolution des immeubles, on peut comprendre la réticence des opérateurs à concevoir leurs opérations dans une logique de mutabilité sur le long terme. Toutefois, les récentes orientations d'aménagement qui ont été adoptées le 1^{er} novembre dernier par la Préfecture d'Île-de-France incitent à une plus grande mixité qui est de nature à faciliter à l'échelle des territoires une mutabilité plus facile des immeubles.

Les orientations d'aménagements adoptées par la Préfecture de région pour l'instruction des demandes d'agrément en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2018

Dans le cadre de ces orientations, il est fait le constat que « la métropole francilienne présente un déséquilibre est-ouest historiquement ancré en matière de production de logements et de bureaux. Il est source de disparités sociales et fiscales. (...) »

La mise en œuvre du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) de 1994 ne s'est pas accompagnée du rééquilibrage attendu.

Au contraire, la concentration de l'emploi dans le centre et l'ouest de la métropole parisienne, amorcé au début des années 2000, s'amplifie. Cet objectif de rééquilibrage a été repris dans le SDRIF, approuvé le 27 décembre 2013. (...) »

Elle doit encourager une offre de bureaux sur certains territoires qui soit accompagnée d'une offre supplémentaire de logements pour éviter l'aggravation des déséquilibres et offrir aux salariés des territoires des opportunités de logement à proximité ».

Les objectifs poursuivis par l'État, dans le cadre de ces orientations, visent à :

- encourager à la mixité urbaine en privilégiant les projets mixtes développant concomitamment des logements pour les ménages franciliens ;
- contribuer à la mixité sociale en s'assurant que les ressources foncières disponibles des communes carencées au titre de la loi SRU soient également dévolues au logement social ;
- accompagner la requalification du parc tertiaire obsolète ;
- s'assurer de la création de logements dans les territoires déséquilibrés du centre et de l'ouest de l'agglomération parisienne avant d'agréer de nouvelles surfaces, pour contribuer à l'équilibre entre habitat et activités (création d'un coefficient de compensation qui requiert la production de 3 m² de logements pour 1 m² de bureau créé).

La nouvelle politique de la Préfecture de la Région Île-de-France contribue ainsi à réfléchir en fonction des territoires et des enjeux à une plus grande mixité des projets. Le nouveau mécanisme de compensation, perçu aujourd'hui par les opérateurs comme un obstacle important au développement des immeubles de bureaux, doit être au service de l'évolution des usages et constituer un atout pour la mutabilité des immeubles à l'échelle territoriale.

Approval is an administrative authorisation prior to certain operations relating to economic activities in the Greater Paris region. It is a precondition for planning permission.

It is a regulatory instrument that allows public authorities to monitor the concentration of companies in view of the need for a balance between buildings intended for housing and those intended for service sector activities.

In addition to its area of application and its legal structure, as set out in Articles L.

510-1 and R. 510-1 et seq. of the Town Planning Code, the Prefecture of the Greater Paris Region, on the 1st of November of last year, issued detailed guidelines simplifying the processing of applications for approval. These guidelines are presented through several objectives that contribute to the rebalancing of the territories by encouraging an availability of office space that must be complemented by an additional supply of housing.



Entretien avec Guillaume Crief,

Responsable du bureau de l'immobilier d'entreprise, Direction régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement

Comment l'évolutivité des immeubles de bureaux est-elle prise en compte dans le cadre de la politique de l'agrément ? Comment est-il possible de concilier les objectifs de cette réglementation avec l'évolutivité des immeubles ?

L'évolutivité des immeubles est aujourd'hui davantage prise en compte dans la politique de l'agrément, bien qu'elle soit considérée différemment en fonction du secteur géographique et de l'enjeu qui y réside en matière d'équilibre habitat-activité.

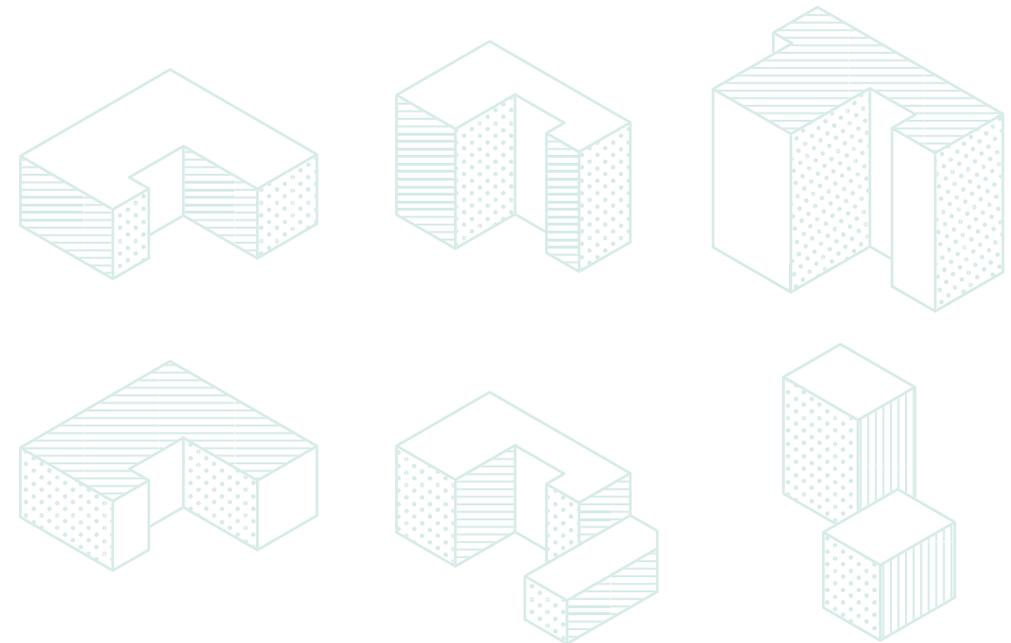
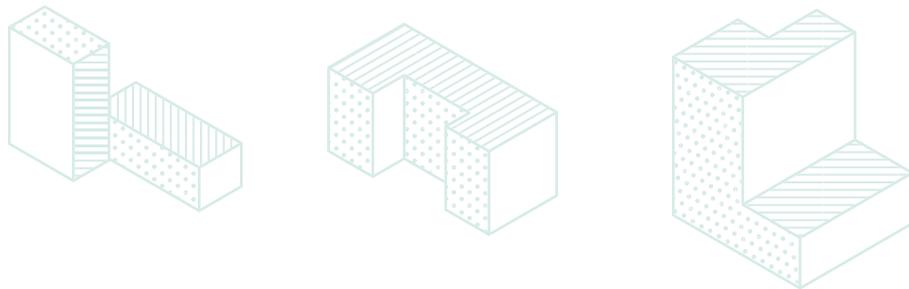
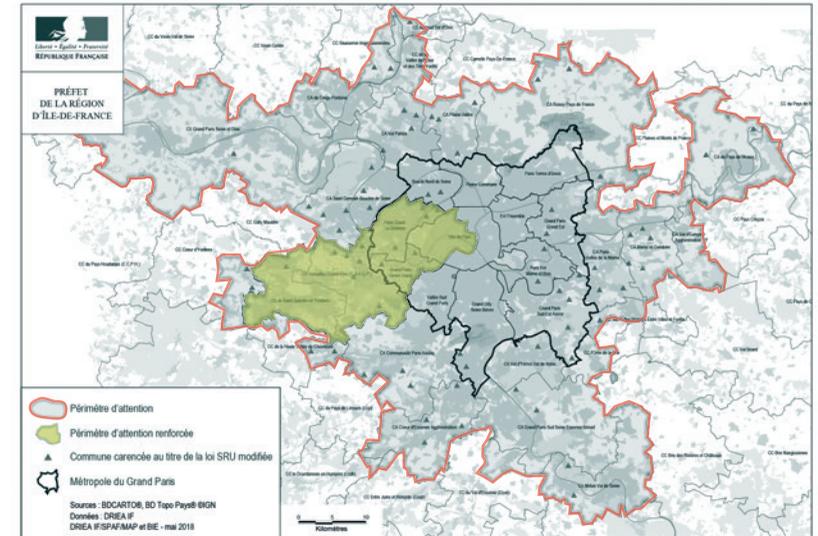
Quelques éléments de contexte pour resituer la problématique. Depuis 2016 et l'éclosion d'une forte dynamique de projets de bureaux dans la métropole du Grand Paris, le Préfet de région a souhaité cadrer davantage la délivrance des agréments, notamment dans le centre et l'ouest, afin de ne pas aggraver significativement les déséquilibres historiques. Il s'agit du périmètre d'attention renforcée (périmètre jaune carte ci-contre).

Ainsi l'administration a introduit depuis le 1^{er} novembre 2018 un système de compensation à l'échelle de l'EPT ou de l'EPCI, afin de justifier la création de SDP de bureau supplémentaire dans la demande d'agrément. Ces compensations sont exprimées soit en logements créés avec un coefficient de compensation de 3, soit en bureaux démolis avec un coefficient de 1 à la condition que ces bureaux supprimés, par démolition ou par

changement de destination, aient servi à créer des logements. Pour faciliter les restructurations de bureaux obsolètes, ces compensations ne sont cependant pas exigées jusqu'à 10 % d'extension.

L'agrément intègre donc l'évolutivité d'un immeuble de bureaux vers le logement du fait de la compensation qu'il pourrait générer, afin de permettre de nouvelles surfaces de bureaux ailleurs sur le territoire. De plus, le rapport de 3 entre les deux types de compensation va clairement au bénéfice de la suppression de bureaux : la réversibilité vers le logement dans le périmètre d'attention renforcée est ainsi d'autant plus valorisable auprès d'opérateurs souhaitant produire des surfaces nouvelles significatives de bureaux.

Dans le reste du territoire d'application de la loi SRU (périmètre orange), l'attention de l'administration sur les développements tertiaires significatifs est moins prégnante même si la commercialisation de grandes surfaces interroge dans certains secteurs où le marché est peu dynamique. Dans ce cas, l'évolutivité des surfaces de bureaux vers le logement constitue un facteur facilitant l'obtention de l'agrément. Les nouvelles attentes des utilisateurs de bureaux (balcons, terrasses, mixité urbaine, accessibilité par les transports, espaces verts...) offrent de plus des atouts indéniables pour une réversibilité potentielle vers le logement.



L'IMH : UN PREMIER PAS VERS LA RÉVÉRSIBILITÉ EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INCENDIE

Alors que le Gouvernement cherche à développer l'offre de logements et que le marché actuel demande plus de flexibilité dans les usages, la réglementation se heurte à une difficulté majeure. Les différences entre la réglementation sécurité incendie des bureaux et celle des habitations entraînent inéluctablement des coûts très importants dans les changements de destination ; de fait, les régimes différents et les exigences de sécurité qui correspondent sont un obstacle à la réversibilité des immeubles. Un bâtiment conforme au titre des normes de sécurité applicables aux bureaux ne peut pas l'être au titre de celles applicables aux immeubles d'habitation.

Ces quelques lignes proposent un éclairage sur la création des immeubles de moyenne hauteur, nouvelle catégorie d'immeubles destinée à faciliter leur réversibilité et faire face à une réglementation contraignante.



LA RÉGLEMENTATION FRANÇAISE SÉCURITÉ INCENDIE, MODÈLE D'EXIGENCE MAIS FREIN À L'ÉVOLUTIVITÉ DES IMMEUBLES



S'agissant des mesures de sécurité incendie dans les immeubles, le droit français distingue les immeubles de bureau et les immeubles d'habitation, avec comme critère de distinction, la limite de passage en immeuble de grande hauteur (IGH). Aux termes de l'article R. 122-2 du Code de la construction et de l'habitation, constitue un immeuble de grande hauteur tout corps de bâtiment dont le plancher bas du dernier niveau est situé par rapport au niveau du sol le plus haut utilisable pour les engins des services publics de secours et de lutte contre l'incendie, à plus de 50 m pour les immeubles à usage d'habitation, à plus de 28 m pour tous les autres immeubles.

Le Code de la construction et de l'habitation régit les travaux de création, d'aménagement, de modification ou de changement de destination des bâtiments appartenant à la catégorie des IGH. Aussi, les articles L. 121-1 et R. 122-1 instaurent-ils une police particulière d'autorisation, selon les règles de sécurité fixées par décret en Conseil d'État.

En outre, un arrêté du 30 décembre 2001, adopté après l'attentat du *World Trade Center*, complète le dispositif réglementaire et apporte des solutions à des problématiques qui ne se posaient pas encore dans les années 80. A cette époque, la rédaction des textes avait été dictée par les besoins des services de secours dont la longueur des échelles automotrices couramment employées limitait à 28 m la hauteur du plancher bas du dernier niveau afin de permettre l'accès des secours. Aujourd'hui, l'intervention des secours par l'intérieur est facilitée et le recours aux échelles, extrêmement coûteux, beaucoup plus rare.

Les immeubles d'habitation mesurant entre 28 et 50 mètres n'entrent pas dans la catégorie des IGH. Ils relèvent de normes de sécurité édictées dans l'arrêté modifié du 31 janvier 1986 relatif à la protection contre l'incendie des bâtiments d'habitation (JO 5 mars 1986) et sont classés dans la 4^{ème} famille. Seuls les immeubles d'habitation de plus de 50 mètres sont soumis à la réglementation des IGH.

La création d'une nouvelle classe d'immeuble semble être un bon compromis, mieux adapté aux besoins du marché.

L'APPORT DE LA LOI ELAN : UN RAPPROCHEMENT DES EXIGENCES NORMATIVES

Permettre la transformation d'un immeuble de bureaux en immeuble de logements, sans avoir à modifier tout l'immeuble du fait d'un écart initial entre les normes et sans abaisser le niveau des normes de sécurité incendie, est la solution retenue. Pour faciliter la transformation des bureaux en logements, l'article 30 de la loi ELAN crée une catégorie d'immeubles de moyenne hauteur, qui dispose de règles de sécurité adaptées, distinctes de celles des IGH.

La création d'une catégorie d'immeuble non basée sur l'usage

La loi crée une nouvelle catégorie d'immeuble – les immeubles de moyenne hauteur – prévue au nouvel article L. 122-1 du Code de la construction et de l'habitation. Afin de s'assurer que la réduction des coûts de construction et d'exploitation permise par la création de cette nouvelle catégorie ne se fera pas au détriment des règles de sécurité, un décret en Conseil d'Etat (non encore publié) viendra préciser sa définition ainsi que les règles de sécurité, moins strictes que pour les immeubles de grande hauteur, qui s'y appliqueront.

Alors que les immeubles de grande hauteur ont pu être définis selon des hauteurs différentes en fonction de l'usage principal retenu de l'immeuble, le décret prévoira ainsi une réglementation unique pour une même tranche de hauteur de bâtiment (28 m - 50 m) quel que soit l'usage.

Comme tel est déjà le cas pour les immeubles de grande hauteur, une autorisation de l'autorité chargée de la police de la sécurité (le préfet) avant l'engagement des travaux est prévue. Le permis de construire tiendra lieu de cette autorisation dès lors que sa délivrance aura fait l'objet d'un accord de l'autorité chargée de la police de la sécurité. Ces mesures s'appliqueront aux futurs immeubles mais aussi aux bâtiments existants sous réserve du niveau de sécurité et d'équipement du bâtiment.

Le chapitre correspondant du Code de la construction et de l'habitation est renommé « Immeubles de moyenne et de grande hauteur », l'article L.122-2 est supprimé et refondu dans la nouvelle rédaction de l'article L.122-1 qui prévoit désormais le régime applicable aux immeubles de grande et de moyenne hauteur.

Gain pour la réhabilitation ou le changement d'usage

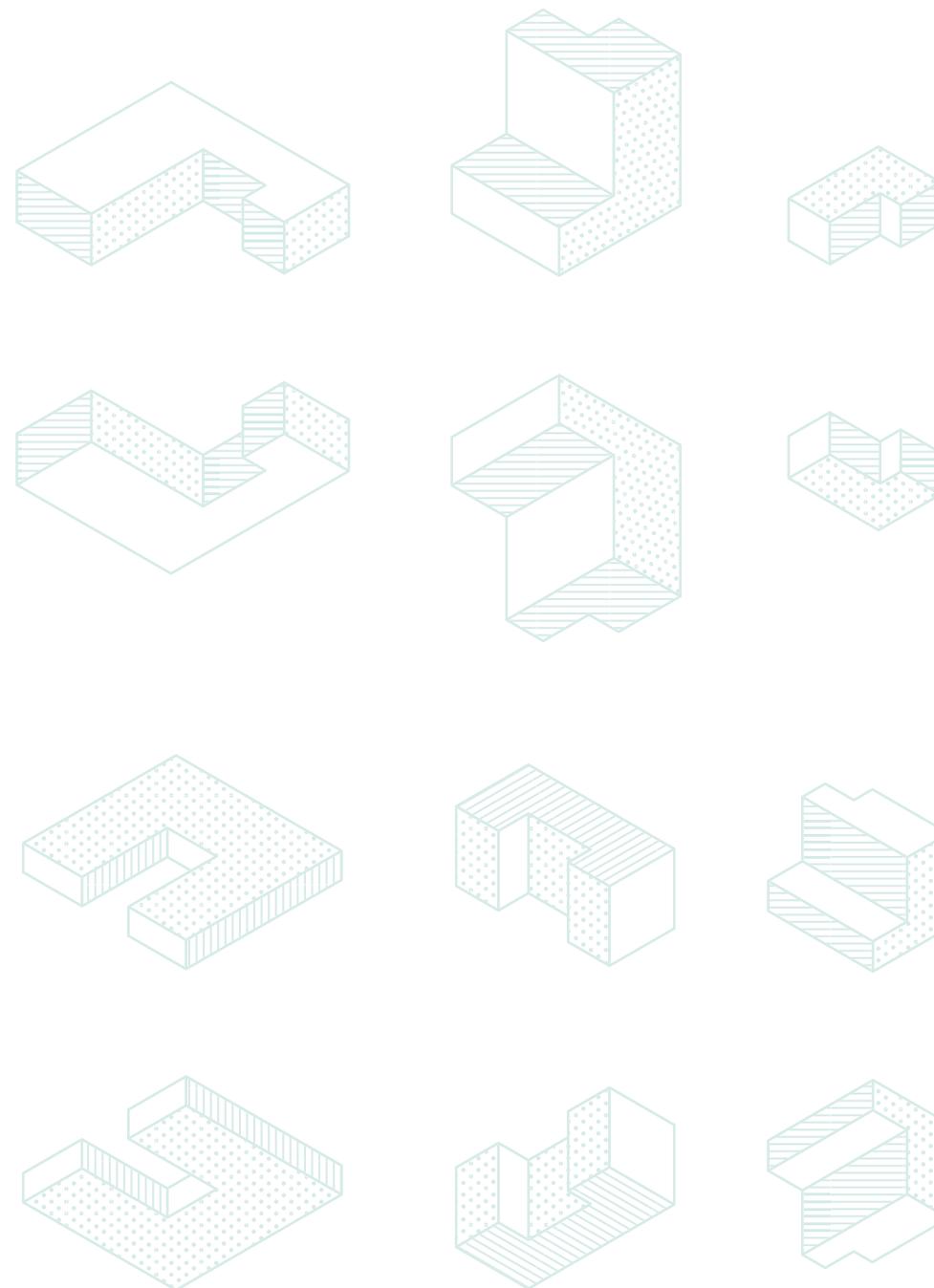
Les objectifs de cette mesure sont multiples.

On pourra parler de gains non pas tant dans la phase de construction mais dans les phases de réhabilitation et de changement d'usage, ce qui devrait réduire au global le coût de l'immobilier, notamment pour les logements sociaux. Harmoniser les règles applicables aux immeubles d'habitation et aux autres bâtiments grâce à une catégorie réglementaire intermédiaire entraînera de fait des travaux moins coûteux (un gain pouvant aller jusqu'à 1000 € par mètre carré est indiqué par les pouvoirs publics).

Par ailleurs, l'immobilier de bureaux bénéficiera de cette évolution qui, en rendant les bâtiments plus polyvalents, encouragera le développement d'immeubles de bureaux de plus de 28 mètres de haut. Des centres d'affaires plus denses pourront ainsi voir le jour. L'idée est bien de simplifier les futurs changements d'usage et la mixité d'usage au sein d'un même bâtiment.

With regard to fire safety measures in buildings, French law distinguishes between office buildings and residential buildings, the criteria for differentiation being the threshold when a building becomes a high-rise building (IGH). These differences in regulations entail very significant costs if the aim is to change the purpose of the building. In order to simplify future changes of purpose and the

diversity of uses within the same building, without being constrained by restrictive but effective fire safety regulations, the ELAN law creates a new category of buildings - medium-rise buildings. Harmonizing the rules applicable to residential buildings and other buildings through an intermediate regulatory category will, in effect, result in less costly work.



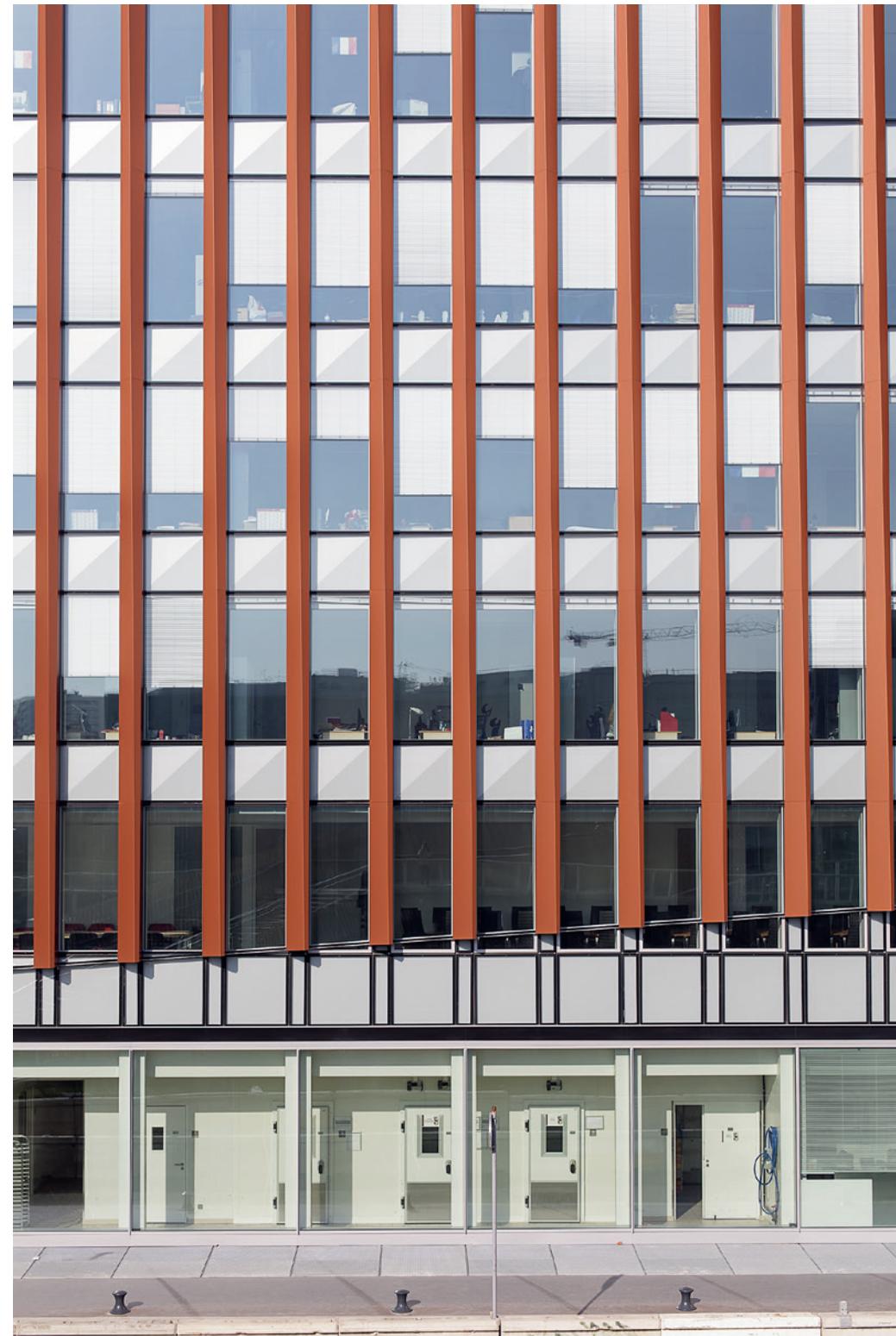
ÉVOLUTIVITÉ ET COPROPRIÉTÉ, VOLUMÉTRIE OU LOTISSEMENT : DE NOMBREUSES POSSIBILITÉS POUR L'AVENIR

5

Les règlements de copropriété, les cahiers des charges de volumétrie ou les statuts d'associations syndicales de propriétaires comprennent très souvent des clauses visant à interdire l'évolutivité des immeubles. Il en est de même dans les règlements de lotissement ou les cahiers des charges de zones d'aménagement. Une décision à l'unanimité ou à une très forte majorité des différents propriétaires s'avère très souvent nécessaire pour pouvoir en sortir.

Il n'est souvent pas possible d'atteindre ces majorités et les ensembles immobiliers existants ne peuvent pas se transformer. Quelle est la raison de cette situation ? Le droit, les politiques d'aménagement – déjà au XIX^e siècle les immeubles haussmanniens situés sur certains axes comprennent des servitudes d'habitation bourgeoise – la volonté de protéger son intimité, une façon de penser l'immobilier : je construis pour l'éternité.

Probablement toutes ces raisons à la fois.



Force est de constater qu'il est, en droit positif, assez simple lors de l'établissement des nouveaux documents régissant l'organisation des nouveaux ensembles immobiliers d'anticiper le fait que ces derniers, à plus ou moins long terme, vont être amenés à évoluer. En revanche, l'évolutivité de l'existant est beaucoup plus complexe.

RÉVERSIBILITÉ ET COPROPRIÉTÉ

Le cas des immeubles existants : une liberté encadrée

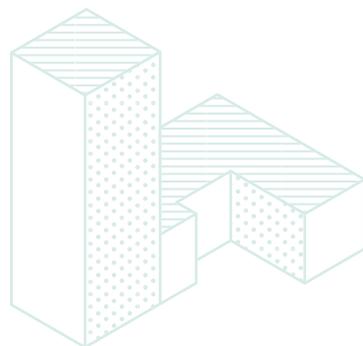
Par trois arrêts en date du 10 décembre 1986 (Cass. 3^{ème} civ. 10 décembre 1986, n° 85-11.374, n° 85-10.987, n° 82-15.198), la Cour de cassation a reconnu le droit pour un copropriétaire de modifier unilatéralement l'affectation donnée par le règlement de copropriété aux parties privatives de son lot, sans autorisation de l'assemblée générale, à condition que soient respectés :

- La destination générale de l'immeuble (habitation, commerce ou mixte) ;
- Les droits des autres copropriétaires ;
- Les clauses restrictives contenues dans le règlement de copropriété et justifiées par la destination de l'immeuble.

Si le changement d'affectation s'avère compatible avec ces trois exigences, aucun obstacle d'ordre juridique tiré du droit de la copropriété ne peut être élevé à l'encontre d'une telle opération.

Toutefois, alors même que les trois exigences posées par les trois arrêts du 10 décembre 1986 sont respectées, une autorisation de l'assemblée générale à la majorité de l'article 25 de la loi de 1965 est requise si le changement d'affectation conduit le copropriétaire à modifier l'aspect extérieur de l'immeuble ou à porter atteinte aux parties communes.

Par ailleurs, si le changement d'affectation envisagé porte atteinte à la destination de l'immeuble ou aux droits des autres copropriétaires, une autorisation de l'assemblée générale des copropriétaires, prise à l'unanimité, est nécessaire pour y procéder.



La question se pose de savoir si le changement d'affectation est libre lorsque la destination de l'immeuble n'est pas définie dans le règlement de copropriété. Une réponse ministérielle considère « *qu'il y a lieu de rechercher, compte tenu de l'environnement de l'immeuble, de sa conception, de son emplacement, de son mode d'occupation actuel et de la disposition des locaux intéressés eux-mêmes si ce changement de destination porte atteinte aux droits acquis des autres copropriétaires et à la destination de l'immeuble* » (Rép. min. n° 24693 : JOAN Q, 19 avr. 1999, p. 2396).

Si une destination précise est stipulée au sein du règlement de copropriété, elle devra être respectée. Il ne sera donc pas possible de créer un local commercial dans un immeuble dont la destination est l'habitation (Cass. 3^{ème} civ. 28 avril 1993, n° 91-11.296).

En présence d'un immeuble à destination mixte (habitation et commerce), la latitude des copropriétaires est plus grande. Par exemple :

- Un local commercial peut ainsi être affecté à l'habitation (Cass. 3^{ème} civ. 5 janvier 1994, n° 92-13.561) ;
- Des garages peuvent être transformés en lots à usage d'habitation (CA Paris, 11 février 1999, 1997/19476).

Concernant l'atteinte aux droits des autres copropriétaires, celle-ci renvoie aux troubles anormaux de voisinage qui seraient engendrés par le changement d'affectation. Ainsi, la transformation d'une cave en cuisine d'un restaurant avec installation d'une terrasse sur une dalle dont le propriétaire du lot avait la jouissance exclusive a été prohibée en raison des troubles apportés par ce changement d'usage aux lots voisins (Cass. 3^{ème} civ. 29 janvier 1997, n° 95-14.316). Le juge gardera tout de même une certaine marge d'appréciation dans la caractérisation de l'atteinte à la destination de l'immeuble et aux droits des autres copropriétaires. Ainsi, la transformation d'une cave en local commercial dans un immeuble à destination mixte n'a pas été jugée contraire à la destination de l'immeuble ou comme portant atteinte aux droits des autres copropriétaires (Cass. 3^{ème} civ. 21 octobre 1992, n° 90-21.148). En revanche, une cave transformée en local d'habitation peut porter atteinte à la destination de l'immeuble et aux droits des autres copropriétaires dès lors que ce changement ne respecte pas les dispositions du Code de la santé publique (Cass. 3^{ème} civ. 6 septembre 2018, n° 17-22.172).

L'autorisation de l'assemblée générale, à l'unanimité, sera également requise si le règlement de copropriété prohibe le changement d'affectation envisagé. Ces clauses restrictives doivent toutefois être justifiées par la destination de l'immeuble.

Le changement d'affectation d'un lot peut entraîner la modification des charges afférentes à ce lot. Comme la modification de la répartition des charges n'est pas automatique, il conviendra de la faire approuver par l'assemblée générale à la majorité de l'article 25 e), c'est-à-dire à la majorité des voix de tous les copropriétaires.

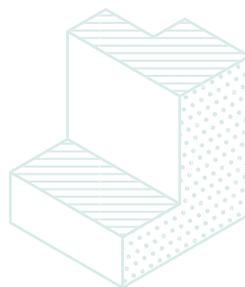
Le cas des nouveaux immeubles : insérer de la souplesse

Insérer dès l'origine une clause au sein du règlement de copropriété afin de faciliter le changement d'affectation d'un lot est possible. Il faut cependant respecter les dispositions législatives et la jurisprudence de la même manière que pour les immeubles existants :

- L'article 9 de la loi du 10 juillet 1965 qui dispose que le copropriétaire « *use et jouit librement des parties privatives et des parties communes sous la condition de ne porter atteinte ni aux droits des autres copropriétaires ni à la destination de l'immeuble* » ;
- L'article 25 b) qui subordonne à l'autorisation de l'assemblée générale les travaux faits par un copropriétaire qui affectent les parties communes ou l'aspect extérieur de l'immeuble ;
- Les trois arrêts précités de la Cour de cassation du 10 décembre 1986 qui permettent le changement d'affectation d'un lot sans autorisation de l'assemblée générale sous réserve de respecter la destination générale de l'immeuble (habitation, commerce ou mixte), les droits des autres copropriétaires et les clauses restrictives contenues dans le règlement de copropriété justifiées par la destination de l'immeuble (Cass. 3^{ème} civ. 10 décembre 1986, n° 85-11.374, n° 85-10.987, n° 82-15.198).

Au regard de ces éléments, il est possible de prévoir trois clauses particulières au sein du règlement de copropriété afin de faciliter le changement d'affectation d'un lot :

- Une clause définissant plusieurs destinations pour l'immeuble afin d'offrir la plus grande latitude possible aux copropriétaires qui souhaitent changer l'affectation des parties privatives de leurs lots dans le cas d'un immeuble réversible et ainsi permettre que la nouvelle affectation n'y porte pas atteinte ;
- Une clause de réversibilité qui stipulera que tout copropriétaire peut changer l'affectation de son lot sans avoir à obtenir l'autorisation de l'assemblée générale, sous réserve que cette opération n'affecte pas l'aspect extérieur de l'immeuble, ni les parties communes et qu'il ne porte pas atteinte aux droits des autres copropriétaires ;



- Une clause alternative de répartition des charges en fonction de l'affectation retenue pour chacun des lots. Cette clause permet au syndic d'avoir connaissance par avance des tantièmes de charges à appliquer en cas de changement d'affectation, de telle sorte qu'aucune autorisation d'assemblée générale ne soit requise. Cette répartition alternative des charges est à mettre en place avec le géomètre, lequel doit faire différents calculs en fonction des différentes affectations résultant des termes du règlement de copropriété.

RÉVERSIBILITÉ ET VOLUMÉTRIE

La division en volumes ne fait l'objet d'aucun cadre législatif, excepté pour la mise en œuvre d'une scission de copropriété en volumes.

L'intérêt de ce régime est qu'il est purement contractuel.

Pour autant, si la liberté semble être le principe, elle peut malgré tout être restreinte tant au sein de l'état descriptif de division en volumes, qu'au sein de son cahier des charges ou au sein de l'association syndicale de propriétaires mise en place et à laquelle les propriétaires ont eu l'obligation d'adhérer.

En conséquence, la réversibilité des immeubles existants doit, chaque fois qu'elle concerne des ouvrages s'inscrivant au sein d'ensembles immobiliers complexes soumis à division volumétrique, être appréciée en tenant compte des contraintes résultant de l'organisation juridique mise en place *ab initio*. La possibilité de changement d'affectation peut être modulée sans aucune limite de sorte que cette opération sera tantôt plus aisée que pour un lot de copropriété, tantôt beaucoup plus difficile.

Ainsi, face à pareille situation, une analyse objective et prudentielle des règles pouvant exister dans les documents précités s'impose, afin de pouvoir mesurer la possibilité dont chacun dispose de pouvoir poursuivre, sans avoir besoin de requérir l'accord des autres, un projet individuel de réversibilité.

Force est de constater qu'à ce jour, nombre d'organisations juridiques mises en place par le passé ne permettent pas de se dispenser de cet accord. Ce constat ne saurait malheureusement surprendre dès lors qu'à la date de la mise en place de celles-ci, le souci premier de leur rédacteur était d'en assurer la pérennité, la question de la réversibilité des immeubles n'étant pas encore posée.

L'enjeu actuel est donc clairement de pouvoir faire évoluer le bâti existant dans le cadre d'organisations juridiques figées. Quant aux enjeux de demain, ils s'écrivent aujourd'hui tant il est vrai qu'il convient désormais de concilier, en ce qui concerne les nouvelles organisations juridiques à mettre en place, pérennité et réversibilité, et ce, sans rien sacrifier à la sécurité juridique.

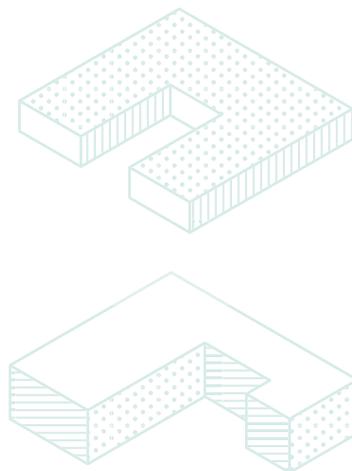
Il est parfaitement possible de prévoir et d'anticiper la réversibilité en volumétrie, comme en copropriété et avec encore plus de liberté, par l'insertion de clauses sur le changement de destination de l'immeuble, sur la réversibilité en tant que telle et sur la répartition alternative des charges si cela s'avère nécessaire.

RÉVERSIBILITÉ, LOTISSEMENTS ET ZONES D'AMÉNAGEMENT

Le cas des lotissements existants : une contractualisation des règles très contraignante

De nombreux lotissements existants comprennent des cahiers des charges - dont le régime juridique a de nombreuses fois évolué dans le temps - qui ont un caractère contractuel. Nombre de ces cahiers des charges comprennent des clauses contraignant l'évolutivité des bâtiments. Ils figent très souvent les destinations.

Pour permettre l'évolution des lotissements existants et leur densification, le législateur de 1986 avait introduit un principe de caducité des règles d'urbanisme des documents approuvés des lotissements dans un délai de dix ans à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir. Seule une décision de maintien de ces règles par les colotis pouvait faire échec à la caducité. Indépendamment de l'esprit de la loi, la Cour de Cassation



a rapidement fait échec à cette réforme en rappelant le principe de la force obligatoire des clauses contractuelles des cahiers des charges de lotissements. Elle a affirmé que « *quelle que soit sa date, le cahier des charges du lotissement constitue un document contractuel dont les clauses engageaient les colotis entre eux pour toutes les stipulations qui y étaient contenues.* » (Cass. 3^{ème} civ. 18 décembre 1991, n° 89-21.046). La distinction entre règle d'urbanisme et règle contractuelle n'a pas été clairement précisée et demeure malaisée, surtout que le juge judiciaire considère que la volonté des parties suffit à conférer une nature contractuelle à une clause rédigée dans le règlement du lotissement (Cass. 3^{ème} civ. 7 janvier 2016, n° 14-24.445).

La loi ALUR du 24 mars 2014 a modifié l'article L. 442-9 du Code de l'urbanisme afin d'étendre le principe de la caducité des documents du lotissements « *notamment le règlement, le cahier des charges s'il a été approuvé ou les clauses de nature réglementaire du cahier des charges s'il n'a pas été approuvé* » et supprimé la possibilité de maintien des règles par les colotis. Il était également mis en place un nouveau principe de caducité des cahiers des charges non approuvés du lotissement « *ayant pour objet ou pour effet d'interdire ou de restreindre le droit de construire ou encore d'affecter l'usage ou la destination de l'immeuble* », en l'absence de publication dudit cahier des charges au bureau des hypothèques (devenu le service de la publicité foncière) ou au livre foncier, avant le 26 mars 2019.

De façon contraire à l'esprit de la loi ALUR, la Cour de Cassation a une nouvelle fois privé d'effet la réforme (Cass. 3^{ème} civ. 21 janvier 2016, n° 15-10.566) en maintenant sa position de principe : « *le cahier des charges d'un lotissement, quelle que soit sa date, approuvé ou non, constitue un document contractuel dont les clauses engagent les colotis entre eux pour toutes les stipulations qui y sont contenues.* Cette position a été définitivement confirmée à l'occasion d'une décision portant sur le maintien d'une clause d'affectation d'un lot, interdisant dès lors tout changement d'affectation (Cass. 3^{ème} civ. 14 septembre 2017, n° 16-21.329).

La loi ELAN du 23 novembre 2018 a pris acte de la réaffirmation par le juge judiciaire de la force obligatoire des contrats et supprimé le principe de caducité des cahiers des charges non approuvés, en l'absence de publication au service de la publicité foncière.

Par conséquent, la réversibilité des immeubles situés dans les lotissements nécessite la modification des cahiers des charges avec l'accord des colotis selon des règles de majorité qui peuvent s'avérer très compliquées, voire impossibles à obtenir car souvent soumises à la règle de l'unanimité, notamment pour les lotissements importants ou pour ceux anciens dont on n'arrive pas à connaître de manière certaine le périmètre.

Force est de constater que les différentes tentatives du législateur de remettre en cause les cahiers des charges des lotissements se sont heurtées au principe de liberté contractuelle, maintes fois réaffirmé par la Cour de Cassation et désormais contrôlé par le Conseil Constitutionnel. S'ils ne sont plus opposables aux autorisations d'urbanisme, ils demeurent opposables aux colotis dans leurs rapports, et peuvent donc interdire tout changement de destination / affectation des lots. Malgré les demandes incessantes des praticiens, le statu quo est de rigueur.

Il faut donc éviter dans les opérations futures de contractualiser les règles des lotissements car ce qui peut s'avérer sensé à un moment donné peut s'avérer désastreux quelques années plus tard sans que l'on puisse y revenir.

Les ZAC et autres opérations d'aménagement

La loi SRU du 13 décembre 2000 a modifié l'article L. 311-6 du Code de l'urbanisme et expressément prévu que le « cahier des charges devient caduc à la date de la suppression de la zone ». Les clauses d'affectation des lots ne sont plus opposables à la suppression de la ZAC. Toutefois, ce texte n'a pas traité des cahiers de charges approuvés antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi. Par conséquent, dans le silence du cahier des charges sur son délai de validité et si les clauses de ce dernier se sont vues conférer une valeur contractuelle, ces clauses perdurent après la suppression de la ZAC. Un accord soit de l'aménageur, soit des autres propriétaires de la zone est donc nécessaire pour faire évoluer la destination de l'immeuble.

Notons que pour les opérations d'aménagement autres que les ZAC, si rien n'est prévu dans le cahier des charges quant à la durée de validité des clauses et qu'une valeur contractuelle a été conférée à ce dernier, celui-ci reste opposable. Elles ne peuvent donc être modifiées que selon les modalités visées dans le cahier des charges.

Dans ce contexte et pour l'avenir, il est important que les aménageurs qui souhaitent contrôler les destinations limitent dans le temps ce contrôle et ne contractualisent pas les règles entre tous les acquéreurs de la zone d'aménagement.

Le droit privé français est suffisamment souple pour permettre l'évolutivité des bâtiments dans les documents régissant les rapports privés. Il suffit seulement que les praticiens du droit et notamment les notaires l'anticipent en expliquant à leurs clients les enjeux de la réversibilité et en adaptant les documents qu'ils rédigent à ces mêmes enjeux.

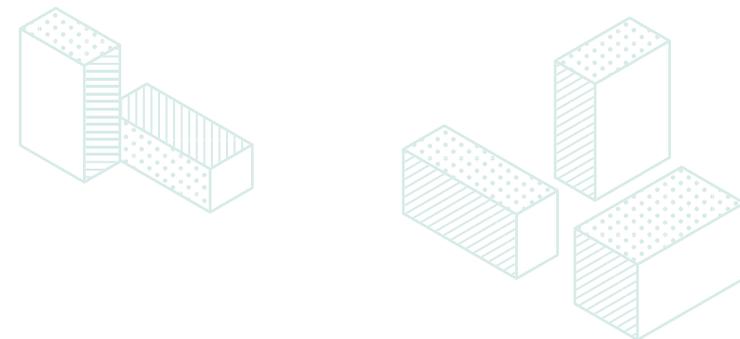
Documents concerning the organization of real estate complexes often include clauses intended to prohibit the evolution of buildings. The same applies to the regulations of development areas. A decision by unanimous vote or a very large majority of the all the owners is needed in order to get around them.

What is the reason for this situation? The law, development policies - already in the 19th century, Haussmann buildings included residential-use-only easements - the desire to protect one's privacy, a way of thinking about real estate: «I build for all eternity».

Probably all these reasons at once.

It is clear that it is quite simple when drawing up the new documents governing the organisation of new real estate complexes to anticipate the fact that these will evolve in later years.

French law is sufficiently flexible to allow for this.



LE BAIL COMMERCIAL À L'ÉPREUVE DE LA MUTABILITÉ DES IMMEUBLES

6

Parmi les figures contractuelles qui permettent d'accorder un droit de jouissance sur un bien, le bail demeure le plus répandu. Pourtant, en matière commerciale, il est soumis depuis 1953 à un statut impératif, que l'on peut objectivement juger contraignant, destiné à protéger le commerçant contre l'éviction. Si la rigidité du statut a souvent été critiquée, elle n'a pour autant pas empêché l'essor de certaines formes d'exercice du commerce comme les centres commerciaux par exemple. Le défi auquel il se trouve confronté aujourd'hui est celui de la mutabilité des immeubles et plus particulièrement de son aptitude à répondre aux nouveaux besoins des propriétaires et utilisateurs.

Depuis quelques années, avec l'évolution des modes de vie, l'essor du numérique et les prises de conscience des enjeux environnementaux, on assiste à une évolution importante des attentes des utilisateurs. **L'immeuble attractif est un immeuble connecté, performant sur le plan énergétique et capable de répondre à des usages variés selon des cycles parfois très courts.** Cette adaptabilité de l'immeuble aux nouveaux enjeux est importante pour les utilisateurs, mais elle l'est également pour les investisseurs dans la mesure où elle impacte la valorisation des actifs.

Dans ce contexte, bien qu'il soit soumis à un statut impératif, le bail commercial offre certaines opportunités. Mais lorsqu'il est question de flexibilité, force est de reconnaître ses limites et de lui trouver des alternatives.



LES OPPORTUNITÉS OFFERTES PAR LE BAIL COMMERCIAL

La mutabilité des immeubles implique le plus souvent que des travaux soient effectués, dont la nature et l'ampleur sont très variables. Il peut s'agir de simples aménagements pour adapter les locaux aux nouvelles organisations des entreprises (développement du *flex office* et augmentation des espaces de convivialité), ou de travaux plus importants, visant à mettre le bâtiment aux normes environnementales ou technologiques. Dans certains cas, l'obsolescence de l'immeuble est telle que le propriétaire en vient à considérer sa restructuration lourde ou même sa reconversion en un autre usage. Dans toutes ces situations, l'intervention en site occupé s'avère contraignante. La circonstance que les locaux soient loués en vertu d'un bail commercial n'est en revanche pas dirimante, certains aménagements légaux ou contractuels étant d'ailleurs possibles en faveur du bailleur.

En présence de travaux d'aménagement

À moins qu'ils ne relèvent de l'article 606 du Code civil, les travaux d'aménagement peuvent être stipulés à la charge du locataire. Lors de la prise d'effet du bail, le bailleur est en effet tenu de délivrer les locaux loués « *en bon état de réparations de toute espèce* », mais cette disposition est supplétive. En effet, à la différence de l'article 1719 du Code civil, l'article 1720 al. 1^{er} n'érige pas cette obligation au rang de celles qu'exige la nature du contrat.

Sous réserve que, par ailleurs, les locaux soient conformes à leur destination et que le bail le stipule clairement, le locataire peut donc être tenu de réaliser les travaux d'aménagement. En pratique toutefois, il arrive que les parties s'accordent pour que soit consentie au locataire une franchise de loyers ou une participation financière du bailleur aux travaux d'aménagement. Selon l'ampleur des travaux, cette franchise peut être consentie sur une période assez longue (entre 1 et 18 mois).

Si cette pratique est aujourd'hui usuelle au stade de l'entrée dans les lieux du locataire, rien n'empêche de l'appliquer en cours de bail. On considère généralement que l'aménagement intérieur périmé au bout de dix ans, ce qui correspond globalement à la durée initiale d'un bail. Pourtant, compte tenu de l'évolution rapide des modes d'utilisation des locaux, les utilisateurs

peuvent être désireux de modifier leurs aménagements dans des cycles plus courts. La contrainte est alors essentiellement économique, d'autant plus que le locataire ne dispose alors plus du levier de négociation dont il bénéficiait avant la signature du bail. Pourtant, de la même manière que le bailleur participe au financement des travaux d'aménagement à l'entrée dans les lieux, il pourrait avoir intérêt à y participer pendant la durée du bail. Pour fidéliser le locataire et maintenir son actif immobilier en état de répondre aux attentes actuelles des utilisateurs. Mais aussi parce que, d'un point de vue purement financier, il peut être stipulé que les travaux d'aménagement seront acquis au bailleur dès l'expiration du bail pendant lequel ils ont été réalisés. Une telle clause permet au bailleur, non seulement de conserver la propriété des aménagements en fin de bail, sans devoir une quelconque indemnité au preneur, mais également d'intégrer leur valeur lors du calcul du loyer de renouvellement (par le jeu de la révision du loyer à la valeur locative, en application de l'article L. 145-33 du Code de commerce).

En présence de travaux de mise aux normes

Sous l'influence des différentes politiques de préservation de la sécurité des personnes et de l'environnement, le droit immobilier a subi une très forte inflation législative et réglementaire au cours des dernières années, obligeant les propriétaires et exploitants à une adaptation constante des immeubles. Qu'il s'agisse d'une adaptation pour permettre l'accès aux personnes handicapées, ou bien de désamiantage ou encore de travaux d'isolation et de climatisation, l'ampleur et le coût de ces travaux peuvent être importants.

Le plus souvent, ils incomberont au bailleur en raison de l'obligation de délivrance conforme à laquelle ce dernier est tenu pendant toute la durée du bail. Avant l'entrée en vigueur de la loi Pinel du 18 juin 2014, il était fréquent que le bailleur transfère cette obligation sur le locataire, mais cela n'est plus envisageable aujourd'hui si les travaux relèvent des grosses réparations de l'article 606 du Code civil. Dès lors que le preneur en fait la demande en cours de bail, le bailleur devra donc en principe supporter le coût de ces travaux.

Mais si le preneur n'en fait pas la demande, il arrive que ce soit le bailleur lui-même qui souhaite entreprendre de tels travaux, pour améliorer la qualité de son patrimoine et en accroître la valeur, notamment locative. Le fait que les locaux soient occupés est alors une contrainte, mais les règles en la matière lui sont favorables. En effet, l'article 1724 du Code civil, qui autorise le bailleur à imposer au locataire les travaux de réparations urgentes sans indemnité pendant vingt et un jours, est un texte supplétif de volonté. Le bail peut donc tout à fait stipuler une clause aux termes de laquelle « *le preneur devra souffrir sans indemnité ni*

réduction de loyer, toutes réparations, tous travaux d'amélioration que le bailleur se réserve de faire exécuter, quels qu'en soient les inconvénients et la durée, cette dernière excédât-elle vingt-et-un jours ». Force est toutefois de reconnaître qu'il existe deux limites à l'efficacité de ce type de clause, dont l'application affecte la jouissance du preneur. La première est d'ordre juridique : le preneur doit toujours avoir accès aux locaux et ceux-ci doivent être conformes à leur destination contractuelle. À défaut, le bailleur enfreindrait son obligation de délivrance. La seconde est d'ordre pratique : lorsque les travaux sont particulièrement lourds (réfection des façades, installation de nouveaux réseaux de chauffage etc.), le bailleur peut finalement avoir intérêt à consentir au preneur des réductions de loyer, notamment s'il souhaite éviter que le preneur ne délivre un congé.

En cas de restructuration ou de reconversion de l'immeuble

Dans certains cas, l'obsolescence du bâtiment est telle que le bailleur envisage sa reconstruction ou sa reconversion. Le fait que les locaux soient loués constitue alors un obstacle dont le bailleur ne peut, en principe, se délester qu'en délivrant au preneur un congé à l'issue de la durée légale minimale de neuf ans.

Toutefois, l'article L. 145-4 alinéa 3 du Code de commerce prévoit un assouplissement de la durée légale en autorisant le bailleur à donner congé à l'expiration d'une période triennale s'il entend « *construire, reconstruire ou surélever l'immeuble existant, réaffecter le local d'habitation accessoire à cet usage, transformer à usage principal d'habitation un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation* [le cas de transformation en immeuble d'habitation a été introduit par la loi ELAN] ou exécuter des travaux prescrits ou autorisés dans le cadre d'une opération de restauration immobilière et en cas de démolition de l'immeuble dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain ».

Quelle que soit l'ampleur des travaux requis pour permettre la mutation de l'immeuble, le statut des baux commerciaux autorise certains aménagements qui en facilitent la réalisation. Par ailleurs, l'article 1195 du Code civil – qui a introduit le mécanisme de la renégociation du contrat en cas de changement de circonstances imprévisibles rendant son exécution particulièrement onéreuse pour l'une des parties (théorie de l'imprévision) – pourrait être invoqué au soutien d'une demande d'adaptation du bail. En pratique, il est toutefois d'usage d'écarter cet article qui confère au juge un pouvoir ultime de révision du contrat en cas d'échec de la négociation entre les parties. Tel n'est en revanche pas le cas lorsque la mutation porte non pas sur le bâtiment, mais sur les modalités de son occupation.

La mutabilité requiert alors de trouver des alternatives au bail commercial.

LES ALTERNATIVES AU BAIL COMMERCIAL

Le statut des baux commerciaux a été conçu pour protéger le commerce et assurer au commerçant une stabilité fondée principalement sur une durée légale minimale de neuf ans et un droit au renouvellement, auquel il ne peut être fait échec qu'en s'acquittant d'une indemnité d'éviction. Cette configuration, unique en Europe, a notamment pour contrepartie des niveaux de loyers élevés.

Ce statut protecteur ne correspond toutefois plus aux attentes de certains utilisateurs, qui réclament plus de flexibilité dans la durée du contrat et l'usage des surfaces. Dans le secteur des bureaux, on pense notamment aux *start-uppers*, auxquels le *co-working* a apporté une réponse, mais le phénomène s'observe également dans le commerce. Ainsi, certaines enseignes n'ayant pas les moyens de s'offrir un emplacement à long terme dans une artère commerciale « prime », ouvrent une boutique éphémère dans des lieux stratégiques pour une durée courte, le temps de se faire connaître. Pour ces utilisateurs, l'immeuble n'est plus seulement « *brick & mortar* », c'est aussi un lieu qu'ils vont investir pour vivre, ou faire vivre, une expérience particulière.

Le bail commercial est centré sur l'immeuble et privilégiant la stabilité conserve une nature très attractive en raison de son caractère d'ordre public, mais n'est en réalité pas toujours approprié pour répondre à ces nouvelles demandes. On peut donc avoir recours à d'autres types de conventions.

La convention d'occupation précaire ou le bail dérogatoire

Lorsque la mise à disposition des locaux se veut temporaire, le bail commercial est inadéquat. Il est en revanche possible d'opter pour une convention d'occupation précaire ou un bail dérogatoire. Conçus comme des exceptions légales au statut des baux commerciaux, ces deux contrats peuvent être conclus à certaines conditions strictes.

La convention d'occupation précaire « *se caractérise, quelle que soit sa durée, par le fait que l'occupation des lieux n'est autorisée qu'à raison de circonstances particulières indépendantes de la seule volonté des parties* » (art. L. 145-5-1 C. com). Cette convention offre l'avantage d'être régie par la seule volonté des parties. Elle échappe à la fois au statut des baux

commerciaux et aux dispositions du droit commun du louage. Le juge dispose en revanche d'un large pouvoir d'appréciation et de requalification du contrat en cas de fraude, de sorte qu'il convient d'être très vigilant dans l'appréciation de la précarité de la situation et dans la rédaction du contrat. La convention d'occupation précaire peut ainsi s'avérer très adaptée lorsque le propriétaire d'un immeuble destiné à être démolé ou restructuré lourdement, est en attente des autorisations administratives définitives. L'obtention des autorisations et l'absence de recours constituent en effet des « *circonstances particulières indépendantes de la seule volonté des parties* » au sens de la loi.

Elle peut également s'avérer utile pour encadrer la mise à disposition de stands et boutiques éphémères dans le mail d'une galerie marchande.

À défaut de situation présentant un élément de précarité suffisant, il est également possible de déroger au statut des baux commerciaux au moyen de baux dont la durée totale ne sera pas supérieure à trois ans. Cette dérogation présente un intérêt lorsque le bailleur, notamment en matière commerciale, entend assurer une rotation régulière des boutiques. La vigilance s'impose toutefois à raison de la durée effective de l'occupation. Au-delà de trois ans, les parties ne peuvent plus conclure un nouveau bail dérogatoire pour exploiter le même fonds dans les mêmes locaux.

Et si, au plus tard à l'issue d'un délai d'un mois à compter de l'échéance, le preneur reste et est laissé en possession, il s'opère un nouveau bail soumis au statut des baux commerciaux (art. L. 145-5 C. com.).

Le contrat de prestations de services

Alors que le statut des baux commerciaux a été créé pour garantir au locataire la pérennité de l'emplacement par le droit au renouvellement et la stabilité financière par l'encadrement du loyer en cours de bail et lors du renouvellement, certains utilisateurs souhaitent aujourd'hui s'affranchir de tout cadre figé et réclament par exemple de pouvoir occuper 100 m² de bureaux pendant six mois, puis 250 m² pendant deux ans ou plus, quitte à payer plus cher. Pour répondre à ces besoins, le bail commercial classique est trop rigide, mais puisqu'il est impératif, il s'applique automatiquement si une activité commerciale est exploitée dans les locaux. Pour pouvoir y échapper, deux formules sont possibles.

Celle du bail civil, qui offre aux parties une liberté rédactionnelle importante, mais qui suppose que l'activité ne puisse être qualifiée de commerciale. En pratique, cela implique que la mise à disposition des surfaces de bureaux ne s'accompagne d'aucun service. Au contraire,

si des services tels que conciergerie, restauration, accueil, sont proposés à l'occupant, l'activité basculera dans la sphère commerciale. Dans ce cas, pour échapper au statut des baux commerciaux, la solution est de conclure un contrat de prestations de services, sous la forme d'un abonnement, en lieu et place d'un bail. Cela suppose que la mise à disposition des locaux soit purement accessoire par rapport aux services proposés, de sorte qu'elle puisse échapper à la qualification de bail et donc au statut. À cet égard, la prépondérance des services et leur existence effective constituent un point de vigilance crucial.

Le statut des baux commerciaux souffre depuis sa création d'une image de rigidité excessive, peu compatible a priori avec la flexibilité attendue aujourd'hui. Force est de constater qu'il est capable d'adaptation et que cette confrontation permet également de mettre en lumière d'autres types de contrats. Cette situation, comme tant d'autres, illustre parfaitement la souplesse du droit français. Ainsi que le proclamait Carbonnier « Le droit est trop humain pour prétendre à l'absolu de la ligne droite ».

The particularity of French commercial leases is that they were designed to protect the tenants by ensuring the stability of their right of occupation and the financial conditions of the lease. In the service sector, it is the most widespread contract because of its fundamentally mandatory nature. Faced with the challenges of the mutability of buildings, which require work to be carried out, a commercial lease is sufficiently flexible

for the lessor. On the other hand, as far as adapting the way premises are used to achieve greater flexibility is concerned, the status of commercial leases has proved too rigid. However, the parties can turn to other types of contracts, such as the conditional lease agreement, the short-term lease or a service provider contract.



LA RÉVERSIBILITÉ DES IMMEUBLES DANS L'ATTENTE D'UN COUP DE POUCE FISCAL

Sous le Second Empire, Napoléon III donnait au Baron Haussmann la mission de repenser totalement les rues de Paris, afin d'y créer des logements modernes et d'y faire reculer la maladie. Nombreux sont ces immeubles initialement destinés aux logements qui ont, depuis lors, été transformés en bureaux, afin que des entreprises y installent leurs locaux au centre de la capitale.

L'évolutivité des immeubles est devenue nécessaire dans les villes où il n'y a guère plus de terrains à bâtir, où toutes les constructions ont déjà été réalisées, mais où les besoins évoluent.

Face au besoin accru de logements, le 28 mars 2018, une chartre d'engagement avec le ministère de la Cohésion des territoires a été signée par dix acteurs de l'immobilier en vue de transformer 500 000 m² de bureaux vides en logements d'ici à 2022.

On constate en effet aujourd'hui que les politiques publiques visent essentiellement à favoriser la transformation de locaux en logements, en particulier dans ce qui sont désormais appelées les « zones tendues », i.e., les zones se caractérisant par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements locatifs. Il s'agit notamment de l'un des objets de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi « ELAN ». Même si cette loi contient des mesures incitatives en vue de la transformation de locaux

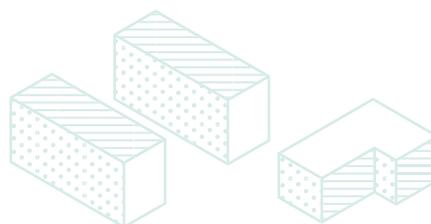


en logements (augmentation de la constructibilité, adoucissement des règles en matière de création de logements sociaux, ...), on peut regretter qu'elle n'ait pas été accompagnée par des mesures fiscales permettant également d'encourager le mouvement.

En effet, le changement de destination d'un immeuble entraîne bien souvent des conséquences fiscales, et notamment des coûts fiscaux qu'il convient d'anticiper afin de ne pas bouleverser l'économie d'un projet de reconversion.

À l'inverse, le changement de destination d'un immeuble peut aussi parfois être source d'opportunités sur le plan fiscal. Celles-ci doivent également pouvoir être identifiées par les parties qui souhaitent entreprendre un tel changement.

LES POINTS D'ATTENTION À ANTICIPER LORSQU'UN CHANGEMENT DE DESTINATION DES LOCAUX EST ENVISAGÉ



Un projet qui consisterait à faire évoluer la destination d'un immeuble peut tout d'abord entraîner une évolution du traitement fiscal en matière de TVA. Une attention toute particulière doit être portée en fonction du montant de TVA qui aura grevé l'acquisition des locaux ainsi que les travaux réalisés ou à réaliser sur l'immeuble.

Par ailleurs, le seul changement d'affectation des locaux, et ce même en dehors de tous travaux, peut être générateur de surcoûts fiscaux importants, en particulier liés aux taxes d'urbanisme.

L'impact d'un changement de destination en matière de TVA

Le propriétaire d'un immeuble qui souhaite en modifier sa destination doit analyser précisément les conséquences de ce changement sur

la déductibilité de la TVA qui aura grevé l'acquisition et les travaux immobilisés de l'immeuble en question.

Au moment de l'acquisition d'un immeuble, l'acquéreur se voit quasiment systématiquement facturer de la TVA (sauf dans l'hypothèse où la dispense prévue par l'article 257 bis du Code général des impôts (CGI) s'applique) :

- Si l'immeuble qu'il acquiert est un immeuble neuf au sens de la TVA (i.e., un immeuble achevé il y a moins de cinq ans), la vente d'un tel immeuble est obligatoirement assujettie à la TVA ;
- Si l'immeuble qu'il acquiert n'est pas un immeuble neuf, et que la vente n'est pas assujettie à la TVA sur option, la vente entraîne en principe une régularisation de la TVA déduite par le vendeur au moment de sa propre acquisition et des travaux immobilisés au cours des vingt dernières années. Cette TVA dite de régularisation est systématiquement refacturée par le vendeur à l'acquéreur au moment de la vente ;
- Si l'immeuble est vendu sous le régime de l'option à la TVA formulée par le vendeur.

À noter qu'une acquisition placée sous le régime de la dispense de TVA pourra entraîner la régularisation de TVA (transférée par le vendeur) en cas de changement de destination de l'immeuble vers un secteur exonéré de TVA.

Par ailleurs, outre la TVA supportée (ou potentiellement supportée) au moment de l'acquisition, le propriétaire d'un immeuble, en particulier s'il envisage de faire évoluer la destination de son immeuble, supportera la TVA sur le montant des travaux réalisés.

Ces montants peuvent être conséquents, et leur déductibilité ainsi présenter un réel enjeu.

Pour un promoteur, la déductibilité de la TVA d'amont est possible dès l'acquisition de l'immeuble, dans la mesure où il est anticipé que le promoteur effectuera des travaux suffisamment importants pour donner lieu à la production d'un immeuble neuf au sens de la TVA (et donc, en conséquence, que la vente sera obligatoirement soumise à la TVA). Dès lors, pour le promoteur qui entend effectuer de tels travaux, le fait de changer à cette occasion la destination de l'immeuble, n'aura pour lui aucune incidence particulière. L'activité qui sera exercée au sein de l'immeuble, qu'elle soit soumise à la TVA (e.g., location professionnelle de bureaux avec option à la TVA sur les loyers) ou qu'elle ne le soit pas (e.g., location d'habitation), n'a pas d'impact sur la déductibilité de la TVA qu'il a versée au moment de son acquisition ou de la réalisation des travaux dès lors que la vente de l'immeuble sera obligatoirement soumise à la TVA.

Une entreprise qui se livrerait également à une opération de restructuration lourde aboutissant à la production d'un immeuble neuf pourrait déduire la TVA supportée en amont dès lors qu'elle collecterait de la TVA sur la vente de l'immeuble.

Dans le cas d'une activité autre que celle précédemment décrite, la destination de l'immeuble est d'une importance cruciale. **La TVA supportée à l'acquisition et lors des travaux ne peut en effet être déduite que lorsque l'activité à laquelle l'immeuble est affecté est une activité soumise à la TVA.** Ce sera notamment le cas pour une activité de location professionnelle de bureaux pour laquelle l'option à la TVA sur les loyers aura été réalisée. Si le propriétaire de cet immeuble entend changer la destination de son immeuble, et que cette nouvelle destination n'est pas une activité soumise à la TVA (en particulier, et comme mentionné précédemment, la location de locaux d'habitation), ce changement de destination aura pour conséquence d'entraîner une régularisation de la TVA antérieurement déduite. Par ailleurs, le changement de destination de l'immeuble nécessitera vraisemblablement des travaux, travaux pour lesquels la TVA ne devrait pas pouvoir être déduite si l'activité à laquelle l'immeuble est affecté n'est pas une activité soumise à TVA.

Ces difficultés ont été soulevées par l'observatoire régional de l'immobilier d'entreprise (Orie), qui a formulé dans son rapport de février 2016 plusieurs propositions notamment en matière de TVA. Il propose ainsi par exemple d'étendre le taux réduit de TVA de 10 % à la vente de la majorité des logements ou encore de réduire la période de régularisation de la TVA déduite de 20 à 10 années.

En l'absence de telles mesures, la destination des locaux demeure un enjeu crucial et l'évolutivité d'un immeuble peut être contrariée par son impact en matière de TVA.

La destination des locaux entraîne également des conséquences particulièrement importantes en matière de taxes d'urbanisme.

Les impacts d'un changement de destination des locaux au regard de la taxe pour création de bureaux

En Île-de-France, les propriétaires désireux d'effectuer un changement d'affectation de leurs locaux seront particulièrement attentifs à l'impact que ce changement pourrait avoir au regard de la taxe pour création de bureaux en Île-de-France.

La taxe pour création de bureaux en Île-de-France (ci-après appelée « TCB ») est perçue en premier lieu à l'occasion de la construction, de la reconstruction ou de l'agrandissement de locaux à usage de bureaux, de commerce ou de stockage. Dans l'hypothèse d'un immeuble existant, ce sont les cas de reconstruction ou d'agrandissement des locaux qui pourront avoir un impact sur le projet envisagé.

Dans le cas d'un agrandissement des locaux, la taxe sera naturellement due sur les seules surfaces additionnelles entrant dans le champ d'application de la taxe. De la même manière, s'agissant des cas de reconstructions conduisant à la production d'un immeuble neuf au sens de la TVA, le Code de l'urbanisme permet, pour le calcul de la taxe due, de ne prendre en compte que les surfaces nouvellement créées. Dans cette hypothèse, seuls les mètres carrés de surface de construction qui excèdent la surface de construction de l'immeuble avant reconstruction ou réhabilitation ne seront assujetties à la TCB (principe dit des droits acquis).

Lorsqu'un projet visant à faire évoluer la destination de l'immeuble est envisagé, il conviendra de déterminer (par exemple dans le cadre d'un audit sur l'actif au moment de son acquisition) quels sont les droits acquis en matière de TCB sur cet immeuble. Il s'agit d'un sujet qui apparaît de manière récurrente sur tous les projets en Île-de-France, et qui soulève de nombreuses difficultés. Pour ne pas toutes les citer, notons que les acquisitions portant sur des immeubles dont l'affectation a été modifiée récemment, ou les immeubles qui appartenaient antérieurement à l'État ou à une personne publique, sont les actifs pour lesquels les droits acquis seront les plus difficiles à déterminer. Il convient toutefois de souligner que le propriétaire ne peut bénéficier de droits acquis qu'au titre de surfaces dont la destination n'est pas modifiée à l'occasion des travaux. Ainsi, si 1 000 m² de bureaux sont détruits pour reconstruire 1 000 m² de commerces, le bénéfice des droits acquis ne pourra pas être revendiqué et la TCB sera due sur la totalité des surfaces.

Par ailleurs, la TCB ne nécessite pas obligatoirement que le propriétaire entreprenne des travaux d'agrandissement ou de reconstruction. En effet, constitue également un fait générateur du paiement de la TCB la transformation en locaux de bureaux, commerces ou stockage de locaux précédemment affectés à un autre usage.

Les locaux de bureaux étant les locaux les plus fortement taxés, leur transformation en des locaux de commerces ou de stockage ne sera pas générateur de taxe. Il en va de même lorsque des locaux de commerces sont transformés en locaux de stockage, ou, *a fortiori*, lorsque les locaux sont transformés en logements (placés en dehors du champ d'application de la TCB). En revanche, lorsque des locaux autres que des locaux à

usage de bureaux sont transformés en bureaux, cette transformation donne toujours lieu au paiement de la TCB sur ces surfaces. Dès lors, un simple changement d'affectation des locaux, qui n'aurait pas pour autant nécessité une reconstruction de l'immeuble, peut donner lieu à un surcoût fiscal qu'il convient d'anticiper.

De manière générale, dès lors qu'un projet est réalisé en Île-de-France, l'impact de la TCB doit nécessairement être anticipé car elle peut avoir un coût significatif. Le tarif varie en fonction de l'affectation des locaux en question (les bureaux étant les surfaces les plus coûteuses) et de la zone dans laquelle l'immeuble est situé. Ainsi, pour un immeuble à usage de bureaux situé à Paris ou dans les Hauts-de-Seine, elle est due au tarif de 431,35 € / m².

Si les impacts en matière de TVA et de TCB peuvent représenter un frein à certains projets visant à modifier la destination d'un immeuble, il existe par ailleurs des avantages fiscaux qui pourraient aider le propriétaire d'un immeuble à faire évoluer l'usage de son immeuble.

DES OPPORTUNITÉS EN MATIÈRE DE CHANGEMENT D'AFFECTATION DE LOCAUX ?

Le changement de destination de l'immeuble peut également procurer des avantages fiscaux.

Au moment de l'acquisition, les droits d'enregistrement ou certaines mesures incitatives peuvent avoir un effet positif en termes de charges fiscales. Des opportunités peuvent être également trouvées après le changement de destination des locaux dans la gestion courante de l'immeuble.

Les opportunités au moment de l'acquisition des locaux ou au moment des travaux

Faire évoluer un immeuble et sa destination signifie nécessairement que des travaux d'aménagement *a minima* seront nécessaires, qui pourront

permettre, dans certains cas, de bénéficier d'un régime avantageux en matière de droits d'enregistrement lors de l'acquisition. Par ailleurs, comme mentionné précédemment, le régime de la TVA peut avoir un impact financier significatif dans le cadre d'un changement d'affectation de l'immeuble. Plutôt que de représenter une contrainte, ce régime peut aussi représenter une opportunité pour l'investisseur. Enfin, dans un contexte de « crise du logement » dans certaines zones, des mesures incitatives ont été adoptées ces dernières années par les pouvoirs publics afin de promouvoir le changement d'affectation de certains locaux en logements.

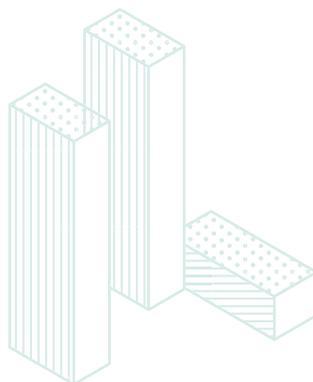
Les droits d'enregistrement au moment de l'acquisition de l'immeuble à transformer

L'évolutivité des immeubles nécessite que soient réalisés des travaux. Si les travaux envisagés sont suffisamment conséquents, l'acquéreur aura tout intérêt à prendre l'engagement, dans l'acte d'acquisition, de construire ou de reconstruire un immeuble à l'état neuf dans les quatre ans. Cela lui permettra de bénéficier d'une exonération des droits d'enregistrement dus sur l'immeuble au moment de l'acquisition (soit le plus souvent 5,80 % de droits d'enregistrement, majorés de 0,60 % pour les immeubles situés en Île-de-France, et de la contribution de sécurité immobilière au taux de 0,10 %). Seul sera dû un droit fixe de 125 € pour l'enregistrement. L'exonération est définitivement acquise si l'acquéreur a bien réalisé des travaux conduisant à la production d'un immeuble neuf à l'issue de la période de quatre ans suivant l'acquisition.

Si un projet nécessite de tels travaux, l'acquéreur aura ainsi tout intérêt à prendre cet engagement afin de bénéficier de l'exonération de droits d'enregistrement au moment de l'acquisition.

Le régime de la TVA au moment de l'acquisition et de la réalisation des travaux

Comme évoqué précédemment, le fait de passer d'un secteur soumis à la TVA à un secteur qui ne l'est pas entraîne en principe une remise en cause du droit à déduction de la TVA supportée par le propriétaire au moment de l'acquisition de cet immeuble (ou au moment de la réalisation des travaux sur cet immeuble). Corrélativement, le fait de passer d'un secteur où l'option à la TVA n'était pas possible (e.g., le logement) ou non souhaitée (locataire ne pouvant pas récupérer la TVA facturée) à une activité qui serait assujettie à la TVA, peut permettre au propriétaire de recouvrer un droit à déduction. La TVA qui aura grevée l'acquisition et les travaux éventuellement réalisés sur l'immeuble deviendra alors



déductible en application du mécanisme de régularisation par vingtième ainsi que la TVA sur les travaux réalisés pour effectuer cette transformation des locaux. En pratique toutefois, et mis à part le cas d'un changement d'affectation s'accompagnant d'un nouveau locataire ayant une activité assujettie à la TVA et pouvant ainsi déduire la TVA facturée sur les loyers, cela restera assez rare dans la mesure où la transformation de logements en bureaux n'est pas dans l'air du temps et demeure difficile d'un point de vue technique.

Par ailleurs, il ne faut pas nécessairement analyser certains mécanismes comme des freins à toute évolution dans l'utilisation qui est réservée à un immeuble. En particulier, le mécanisme de l'article 257 bis du CGI, qui permet de bénéficier d'une exonération de TVA ou d'une dispense de régularisation lors de la transmission d'une universalité de biens, nécessite, dans le cas de la cession d'un immeuble, que l'acquéreur entende poursuivre une activité assujettie à la TVA. Il ne nécessite toutefois pas que l'acquéreur poursuive exactement la même activité que celle du vendeur. **Ainsi, le bénéfice du régime de l'article 257 bis du CGI n'est pas exclusif d'une évolution de l'usage de l'immeuble si sa nouvelle utilisation reste soumise à la TVA sur les loyers.**

Enfin, le fait de changer la destination des locaux, lorsque ceux-ci sont transformés en locaux d'habitation, peut leur permettre de bénéficier d'une TVA à taux réduit sur les travaux futurs qui porteront sur ces logements. Ainsi, les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement ou d'entretien seront assujettis à la TVA au taux intermédiaire de 10 %, et les travaux de rénovation ou d'amélioration énergétique au taux réduit de 5,5 %. Ces taux s'appliquent que le propriétaire soit occupant de l'immeuble ou bailleur. Ils pourront lui permettre de compenser en partie le fait que cette TVA ne soit pas déductible. Les taux réduits ne trouvent toutefois à s'appliquer que dans la mesure où les travaux ne conduisent pas à la production d'un immeuble neuf (dans ce cas, c'est le taux normal de 20 % qui est applicable).

Les mesures incitatives concernant la transformation de locaux existants en logements

Outre l'application d'une TVA à un taux réduit sur certains travaux affectant les logements qui vient d'être évoquée, plusieurs mesures ont été adoptées récemment afin d'inciter la transformation de locaux existants en logements. Ces mesures concernent principalement l'investissement locatif des particuliers, par exemple dans les zones tendues et sous des conditions souvent restrictives.



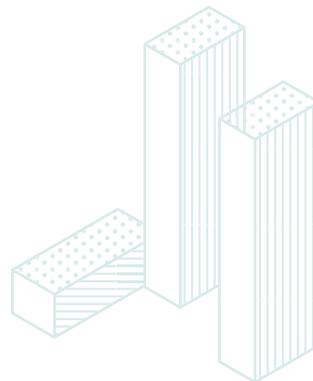
Une mesure en particulier s'agissant de la réversibilité de l'immeuble doit être distinguée par son attractivité et son champ d'application relativement large. Adoptée sous l'ancienne présidence et prolongée par le gouvernement actuel, elle concerne les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés. Il s'agit du dispositif temporaire codifié à l'article 210 F du CGI, qui prévoit que les plus-values réalisées lors de la cession d'un local à usage de bureau, à usage commercial ou d'un local industriel, sont imposées au taux réduit de 19 % lorsque l'acquéreur s'engage, dans l'acte de cession, à transformer l'immeuble acquis en un immeuble à usage d'habitation dans les quatre ans qui suivent la date de clôture de l'exercice d'acquisition. L'immeuble doit être situé dans une « zone tendue », c'est-à-dire une zone qui se caractérise par un déséquilibre particulièrement important entre l'offre et la demande de logements. Il s'agit toutefois d'un dispositif temporaire, qui ne peut s'appliquer que pour les cessions réalisées jusqu'au 31 décembre 2020, voire au 31 décembre 2022 si une promesse de vente a été signée avant le 31 décembre 2020.

Si l'acquéreur prend l'engagement de transformer les locaux professionnels acquis en logements, le taux de 19 % s'appliquera sur la plus-value réalisée par le vendeur, à la place du taux normal d'impôt sur les sociétés (i.e., 31 % en 2019). L'économie d'impôt à réaliser devrait être un argument à faire valoir auprès du vendeur par l'acquéreur qui entend prendre un tel engagement par rapport aux autres acquéreurs potentiels.

Un dispositif temporaire similaire existe au profit des particuliers qui cèdent un immeuble à un acquéreur qui prend l'engagement de transformer les locaux existants en logements dans les quatre ans. La plus-value réalisée à cette occasion pourra bénéficier d'un abattement exceptionnel (de 70 à 85 % selon les engagements pris par l'acquéreur).

Ces mesures n'ont toutefois pas connu le succès escompté, en raison notamment de difficultés techniques qui ne permettraient pas de garantir l'achèvement des transformations dans le délai imposé de quatre ans. À cet égard, on peut espérer que les mesures de la loi ELAN permettront de réaliser le réel choc de transformation attendu.

Outre les mesures permettant de bénéficier d'avantages au moment de l'acquisition d'un immeuble dont on souhaite faire évoluer l'usage, le changement d'affectation va permettre de bénéficier d'une situation plus favorable à l'égard de certains impôts ou taxes.



Les opportunités à la suite d'un changement d'affectation des locaux

Le propriétaire d'un immeuble qui entend conserver celui-ci, mais avec une affectation différente de la précédente, pourra prêter attention au traitement fiscal qui sera réservé à son immeuble, une fois le changement d'affectation réalisé, qui sera plus ou moins avantageux en fonction de ladite destination.

L'impôt sur les sociétés et la durée d'amortissement en fonction de l'usage

En matière d'impôt sur les sociétés, l'affectation des locaux et leur usage n'a que peu d'impact sur le traitement des revenus correspondants à ces immeubles. L'une des seules différences existantes concerne la durée d'amortissement de ces immeubles. En effet, la durée d'amortissement n'est pas la même selon la nature des locaux. Certains immeubles seront ainsi amortis plus rapidement que d'autres, et permettront donc de pratiquer des amortissements plus importants réduisant ainsi le résultat imposable.

Bien que les immeubles doivent être amortis par composants, et qu'il n'est pas possible de déterminer une durée d'amortissement exacte pour un type de biens en particulier, il est admis qu'un immeuble à usage de logements sera amorti sur une durée plus longue (entre 43 et 50 ans) qu'un immeuble de bureaux (entre 36 et 45 ans) ou encore qu'un centre commercial (entre 28 et 37 ans).

La durée d'amortissement peut ainsi faire partie d'une stratégie fiscale globale lorsqu'un changement d'usage d'un immeuble est envisagé.

L'impact d'un changement de catégorie au regard des taxes foncières et d'urbanisme

Le changement d'usage d'un immeuble doit être déclaré aux services fonciers dans les 90 jours suivant la fin des travaux conduisant au changement d'affectation. Cette déclaration permettra à l'administration d'appliquer les tarifs de taxe foncière correspondant à la catégorie de l'immeuble. Les différentes catégories ne se voient pas toutes appliquer le même tarif, et certaines catégories coûtent moins chères que d'autres, en particulier le logement. Certains logements sociaux sont par ailleurs éligibles à des exonérations de taxes foncières.

Pour les immeubles situés en Île-de-France, le changement d'affectation peut permettre de réaliser des économies d'impôts si l'immeuble sort à cette occasion du champ d'application de la taxe annuelle sur les locaux

à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement en Île-de-France. Ce sera le cas notamment si un immeuble précédemment affecté à un usage de bureaux est transformé en logements. Le montant de cette taxe dépend de la commune où est situé l'immeuble, ainsi que de la destination réservée aux locaux. De la même manière que pour la TCB, les locaux à usage de bureaux sont les locaux les plus fortement imposés. En conséquence, le changement de destination d'un local à usage de bureaux à un usage par exemple de commerces, permettra tout de même de bénéficier d'une diminution du montant de la taxe.

Un changement d'usage qui viendrait à exclure les locaux de la TCB ne devrait pas être regardé comme totalement anodin dans la mesure où la taxe est en constante augmentation ces dernières années et qu'elle n'est pas déductible de l'impôt sur les sociétés. Ainsi, par exemple, à Paris, les propriétaires au 1^{er} janvier 2019 de locaux à usage de bureaux sont redevables de la taxe à hauteur de 19,31 €/m².

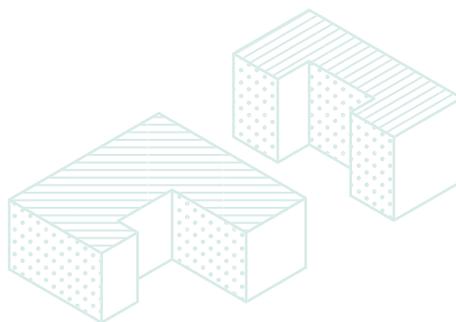
Conclusion

L'évolutivité des immeubles peut s'accompagner de coûts tels qu'ils pourraient nuire à son expansion. Le changement de destination peut aussi donner lieu à certaines opportunités qu'il convient de maîtriser au moment de la réalisation d'un tel projet. Ces opportunités peuvent être accrues en raison des politiques publiques qui visent à privilégier une destination plutôt qu'une autre, en particulier à privilégier la création ou la transformation des immeubles en logements, et à imposer plus fortement les locaux à usage de bureaux.

Pour autant et en examinant de près les choses, on s'aperçoit que les mesures incitatives peuvent être fortement atténuées en raison des autres contraintes que le changement de destination peut entraîner.

Ainsi, concernant la TVA, le fait de transformer des locaux de bureaux loués avec option à la TVA en des locaux destinés à être loués à usage d'habitation (et donc, sans possibilité d'opter à l'assujettissement des loyers à la TVA), remettra en cause la déduction de la TVA ayant grevé l'acquisition et les travaux réalisés sur l'immeuble en question, engendrant de ce fait un coût important pour le propriétaire, alors même qu'il s'agit d'une évolution souhaitée par les pouvoirs publics.

S'agissant de la taxe pour création de bureaux, le fait de changer la destination des locaux, notamment lorsque ce changement s'opère pour une catégorie imposable (ou imposée plus fortement, telle que les bureaux) entraînera un paiement supplémentaire de taxes qui ne peut être négligé.



Si on remarque aisément que certains changements engendrent des surcoûts (car ils correspondent à des changements de destination qui ne correspondent pas à la volonté des politiques publiques), le changement de destination qui irait dans le sens inverse ne serait pas pour autant « récompensé ».

Aussi, s'agissant de la taxe pour création de bureaux, on remarquera que si le changement d'affectation d'un immeuble à usage de bureaux à un usage de logements n'entraîne certes pas une imposition additionnelle, il n'y a aucune incitation à procéder à un tel changement. En effet, le propriétaire ne recevra pas, par exemple, de remboursement, même partiel, de la TCB qui aurait pu être versée antérieurement. Et si dans quelques années, le propriétaire choisit de faire évoluer une nouvelle fois l'usage de cet immeuble, par exemple, pour l'affecter de nouveau à un usage de bureaux, ou de commerces, sera-t-il de nouveau redevable de la taxe pour la totalité des surfaces en question ? Certes, le changement d'affectation permettra de ne plus entrer dans le champ d'application de la taxe annuelle sur les bureaux, mais les montants en jeu sont sans commune mesure.

~~En définitive, l'évolution d'un immeuble ne peut pas se faire sans surcoûts fiscaux quelle que soit la destination envisagée et les mesures incitatives demeurent insuffisantes. Bien souvent, l'opérateur économique d'un immeuble ne peut qu'anticiper ces coûts en amont afin de les inclure dans l'économie globale de son projet, mais ils demeureront un frein.~~

~~Certes, le changement de destination d'usage d'un immeuble peut permettre de saisir des opportunités sur le plan fiscal, mais elles ne sont que la conséquence de l'application ordinaire des règles existantes.~~ Seules quelques mesures incitatives ont été adoptées par les pouvoirs publics, mais celles-ci ne prévoient que le seul cas de la transformation de locaux professionnels en logements, et ne prennent par ailleurs pas en compte tous les impacts que peuvent avoir un tel changement. En définitive, force est de constater qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, de réelle politique fiscale globale permettant de promouvoir, ou à tout le moins de faciliter, l'évolutivité des immeubles.

The ability of buildings to evolve still faces many fiscal constraints. It is regrettable that the ELAN law was not accompanied by fiscal measures that would encourage the transformation of premises into accommodation. Parties wishing to embark on such conversion projects should be aware of their consequences in terms of VAT or town planning taxes. Admittedly, the investor may sometimes benefit from a more favourable tax situation following the change in the intended purpose of the property. However, tax opportunities in

terms of the adaptability of buildings result only from the application of the rules of common law. Only a few limited incentives exist to promote the transformation of premises into housing in so-called «tense» areas. A comprehensive tax policy would be preferable in this regard in order to take into account all the impacts of such a transformation, and to promote the evolution of buildings more broadly.

ALUR : Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové
CA : Cour d'appel
CASS. 3^{ÈME} CIV. : Cour de cassation, troisième chambre civile
CCH : Code de la Construction et de l'Habitation
C. COM : Code de commerce
CGI : Code Général des Impôts
CINAPSIC : Constructions et Installations Nécessaires aux Services Publics ou d'Intérêt Collectif
DLH : Direction du Logement et de l'Habitat
ELAN : Loi portant Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique
EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale
EPT : Établissement Public Territorial
IGH : Immeuble de Grande Hauteur
IMH : Immeuble de Moyenne Hauteur

JO : Journal Officiel
JOAN : Journal Officiel de l'Assemblée Nationale
JOP : Jeux Olympiques et Paralympiques
OAP : Orientations d'Aménagement et de Programmation
ORIE : Observatoire Régional de l'Immobilier d'Entreprise
PADD : Plan d'Aménagement et de Développement Durable
PLU : Plan Local d'Urbanisme
SDP : Surface De Plancher
SDRIF : Schéma Directeur de la Région Île-de-France
SRU : Loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain
TCB : Taxe pour Création de Bureaux en Île-de-France
TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée
ZAC : Zone d'Aménagement Concerté

CE LIVRE EST ÉDITÉ PAR CHEUVREUX

ONT PARTICIPÉ À LA RÉDACTION DE CET OUVRAGE

NOS PARTENAIRES



Carole Lvovschi-Blanc Avocate associée, GINKGO AVOCATS

Franck Llinas Avocat associé, ARSÈNE TAXAND

Alice Bouchaudy Avocate, ARSÈNE TAXAND

L'ÉQUIPE CHEUVREUX

Notaires associés : Marie-Anne Le Floch, François Maubert et Michèle Raunet

Le Lab Cheuvreux : Ophélie Bainville, Blandine Berger, Marianik Dorel, Ségolène de la Rivière, Marie-Charlotte Guillou et Simon Huve

CHEUVREUX REMERCIE POUR LEUR CONTRIBUTION

Dominique Alba Directrice Générale, APUR

Guillaume Crief Responsable du bureau de l'immobilier d'entreprise, Direction régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement

Laetitia Conreaux Mantziaras Cheffe du bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie, Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Claude Praliaud Directeur de l'urbanisme, Ville de Paris

—

Direction de publication **Michèle Raunet**

Coordination éditoriale **Blandine Berger,**

Christelle Bertrand Castellani

Traduction **Nicholas Beeson**

Direction artistique **Marie Prunier**

Photographie **Sandrine Marc**

Graphisme **Tomoë Sugiura**

Impression **Frazier**

imprimé sur papier recyclé Freelife VELLUM 120g / MATERICA PITCH 250 g

© 2019 - Cheuvreux, Tous droits réservés

« NOUS SOMMES PERSUADÉS À L'ÉTUDE QUE LES PRATICIENS DU DROIT DOIVENT ÊTRE EN PREMIÈRE LIGNE POUR PRENDRE EN COMPTE LES ÉVOLUTIONS DE LA SOCIÉTÉ. »

MICHÈLE RAUNET, NOTAIRE ASSOCIÉE

C'est dans ce contexte que Cheuvreux et ses partenaires publient ce premier opuscule juridique, dédié à la transformation de la ville et la nécessaire mutabilité des bâtiments.

Cet ouvrage est dédié à celles et ceux qui s'interrogent sur ce que le droit permet ou contraint dans ce domaine.

Pour accompagner cette réflexion, nous avons invité la photographe Sandrine Marc à poursuivre par l'image nos questionnements.

Sandrine Marc vit à Paris. À travers une approche sensible du tissu urbain, elle interroge l'évolution de nos modes de vie dans les villes. Les images présentées ici sont des variations de façades parisiennes et ne disent rien de leurs destinations. Ces architectures colorées, parfois abstraites, semblent disponibles, sans usage précis : elles pourraient être indistinctement une crèche, des bureaux, des logements d'habitation...



CHEUVREUX