



CHEUVREUX



LA REVERSIBILITE DES IMMEUBLES

Bureaux / Logements

Logements / Bureaux

Le 1^{er} aout 2018

I. PROPOS LIMINAIRES

Le caractère réversible d'un immeuble de logement en bureau ou inversement (ci-après « la Réversibilité ») dépend aujourd'hui notamment des décisions prises dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme au niveau communal ou intercommunal. Le plan local d'urbanisme (ci-après « PLU ») est l'outil principal.

En effet, il a pour objet de déterminer les conditions d'un aménagement de l'espace respectueux des principes du développement durable en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction des besoins en matière d'habitat et d'équipements publics, d'activités économiques, commerciales ou touristiques, de sport, et de culture. Ainsi, les élus locaux ont la faculté de décider de la teneur majoritaire en logement ou en bureau de différents quartiers.

Les PLU peuvent édicter des règles différenciées au sein d'une même zone en fonction de la destination des constructions. Jusqu'au 21 décembre 2015, ces destinations étaient listées à l'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme, qui distinguait parmi neuf destinations, notamment les constructions destinées à l'habitation et celles destinées au bureau. Depuis le 1er janvier 2016, les articles R. 151-27 et R. 151-28 du même code prévoient dorénavant cinq destinations, subdivisées en vingt sous-destinations. L'habitation regroupe ainsi les sous-destinations de logement et d'hébergement, alors que la catégorie des « autres activités de secteurs secondaire ou tertiaire » comprend la sous-destination bureau .

Mais cette possibilité de réversibilité des immeubles ne dépend pas uniquement des règles édictées par les documents d'urbanisme, elle est également conditionnée par le respect d'un certain nombre de réglementations périphériques applicables selon la commune d'implantation. Parmi ces réglementations, on peut relever celle relative à la protection du logement et deux réglementations spécifiques à la région Ile de France : la taxe pour création de bureau, de commerce et des locaux de stockage et l'agrément des activités économiques.

Ces trois réglementations périphériques à celles du PLU ont un impact fort sur la transformation des immeubles de logement en bureau et doivent être prises en compte en amont de la stratégie de transformation de l'immeuble retenue.

Par voie de conséquence, la possibilité de mettre en place cette réversibilité dépend ainsi à la fois du respect du document d'urbanisme applicable (planification urbaine) et des réglementations précédemment relatées (protection particulières concernant des destinations spécifiques).

Dès lors, force est de constater que les acteurs immobiliers ont peu de marge de manœuvre sur le caractère réversible de leurs immeubles de bureau ou de logement.

Dans cette perspective, la présente étude a pour objet :

1. d'une part, de dresser **un état du droit** en matière de réversibilité d'un immeuble de logement en bureau, en relevant les points de difficultés qui peuvent être rencontrés par les acteurs immobiliers en la matière.
2. d'autre part, de trouver **des axes d'amélioration** afin de laisser une marge de manœuvre plus large aux acteurs immobiliers pour permettre de faciliter la réversibilité des immeubles de logement et de bureau.

* *
*

Nous attirons votre attention sur le fait que la présente étude ne porte pas sur les réglementations relatives aux risques environnementaux, à savoir :

- les plans de prévention des risques naturels notamment relatifs à l'inondation ;
- la « pollution » du terrain (nécessité, le cas échéant, de devoir procéder à une remise en état complémentaire en cas de changement d'usage de l'immeuble).

Cette analyse ne traite pas des aspects spécifiques relatifs aux établissements recevant du public et aux immeubles de grande hauteur.

Il convient également de rappeler en propos liminaire que la création de logement a des incidences sur les équipements publics puisqu'elle impose souvent l'augmentation de la capacité d'accueil de ces derniers. Cette question n'est pas tant un empêchement à la réversibilité, mais relève d'un choix politique des collectivités territoriales.

II. L'ETAT DU DROIT ET LES POINTS DE DIFFICULTES SUR LA REVERSIBILITE DES IMMEUBLES

II.1 - La réversibilité d'un immeuble au regard du droit de l'urbanisme

Il convient de rappeler que le changement de destination d'un immeuble de logement en bureau ou inversement doit être précédé d'une autorisation d'urbanisme.

Un permis de construire est nécessaire lorsque le changement de destination a pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment. Le changement de destination sans travaux ou sans travaux impactant la structure porteuse ou la façade du bâtiment est seulement soumis à déclaration préalable¹.

Par ailleurs, cette autorisation doit être conforme au PLU. Cela se détermine en fonction de la zone dans laquelle se trouve l'immeuble. Il faut ainsi déterminer dans un premier temps si le changement de destination est autorisé dans cette zone. Dans un second temps, il faut vérifier quelles sont les conséquences que le changement de destination peut avoir en terme de réglementation applicable au titre du PLU. La réglementation en matière de stationnement (de véhicule, de vélo ou de poussette), d'espaces verts, ou encore concernant les locaux de stockage des ordures ménagères peuvent être différentes en fonction des destinations. Cela peut impliquer un coût supplémentaire lors du changement de destination.

Ainsi, en fonction du secteur et du caractère tendu de la zone, le changement de destination d'un immeuble est plus ou moins simple. Il convient d'une part, de vérifier que ce changement de destination est possible et d'autre part, d'identifier quelles sont les éventuelles incidences que ce changement de destination est susceptible d'engendrer, notamment en terme de coûts supplémentaires.

II.2 - La réversibilité d'un immeuble au regard de la réglementation sur l'usage

La réglementation relative à l'usage est édictée aux articles L. 631-7 et suivants du Code de la construction et de l'habitation.

Cette réglementation est applicable aux communes de plus de 200.000 habitants et à celles des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne². Dans ces communes, le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation est soumis à autorisation préalable dans les conditions fixées par l'article L. 631-7-1 du Code de la construction et de l'habitation. Cette réglementation peut être complétée par une délibération du conseil municipal³, qui fixe les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et détermine les compensations.

¹ Articles R. 424-14 et R. 424-17 du Code de l'urbanisme

² Toutefois, dans les communes autres que celles mentionnées précédemment, les dispositions relatives à l'usage peuvent être rendues applicables par décision de l'autorité administrative sur proposition du maire ou, pour les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants définie à l'article 232 du code général des impôts, par une délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou, à défaut, du conseil municipal.

³ ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunal compétent en matière de PLU.

Il convient de rappeler qu'un immeuble est réputé 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. 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. Toutefois, lorsqu'une autorisation administrative subordonnée à une compensation a été accordée après le 1^{er} janvier 1970 pour changer l'usage d'un local à usage d'habitation, le local autorisé à changer d'usage et le local ayant servi de compensation sont réputés avoir l'usage résultant de l'autorisation.

L'autorisation préalable au changement d'usage est délivrée par le maire de la commune dans laquelle est situé l'immeuble, après avis, à Paris, Marseille et Lyon, du maire d'arrondissement concerné. Elle peut être subordonnée à une compensation sous la forme de la transformation concomitante en habitation de locaux ayant un autre usage.

L'autorisation de changement d'usage est accordée à titre personnel. Elle cesse de produire effet lorsqu'il est mis fin, à titre définitif, pour quelque raison que ce soit, à l'exercice professionnel du bénéficiaire. Toutefois, lorsque l'autorisation est subordonnée à une compensation, le titre est attaché au local et non à la personne.

Cette réglementation a pour finalité de protéger le logement en instaurant un mécanisme de contrôle de la transformation des surfaces à usage d'habitation. Elle contrôle ainsi seulement la transformation de surface logement en un autre usage. La transformation d'un immeuble de bureau en logement n'entre donc pas dans le champ d'application de cette réglementation. **Seul le changement de destination d'un immeuble de logement en un usage autre que le logement nécessite l'obtention d'une autorisation préalable.**

Toutefois, il a été introduit à l'article L. 631-7-1 B du Code de la construction et de l'habitation⁴ un régime de déclaration de changement d'usage temporaire permettant de transformer en habitation des locaux à un autre usage. Ce mécanisme permet ainsi d'affecter temporairement à l'habitation des locaux destinés à un usage autre que l'habitation, pour une durée n'excédant pas quinze ans⁵.

II.3 - La réversibilité d'un immeuble au regard de la réglementation « bureau » applicable en Ile-de-France

L'agrément « bureaux » et la taxe pour création de bureau sont les deux principales réglementations spécifiques à la région Ile de France qui sont de nature à impacter la transformation de surfaces de logement en bureau⁶.

Concernant la réglementation relative à l'agrément : l'agrément est une autorisation administrative délivrée par l'État dans le cadre de sa politique d'aménagement du territoire. La décision d'agrément prend en compte les orientations définies par la politique d'aménagement et de développement du territoire national et par la politique de la ville relatives notamment au développement du logement social et de la mixité sociale, ainsi que la nécessité d'un équilibre entre les constructions destinées à l'habitation et celles destinées aux activités tertiaires.

⁴ Ce dispositif est issu de l'article 81 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a inséré un article L.631-7-1 B au code de la construction et de l'habitation (CCH) réglementant le changement d'usage des locaux d'habitation.

⁵ La loi prévoit également une exonération pendant 5 ans de la taxe foncière lors d'une transformation de bureaux en habitation (article 93 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, article 1° du III de l'article 231 ter du Code général des impôts).

⁶ Le champ d'application de ces deux réglementations ne se limite aux surfaces « bureau » mais s'étendent pour la taxe aux surfaces de commerce et aux locaux de stockage et pour l'agrément à l'ensemble des activités économiques.

Cette autorisation administrative, particulière à l'Île-de-France, est nécessaire pour la construction, la reconstruction, la réhabilitation ou l'extension de locaux à usage industriel, professionnel, administratif, technique, scientifique ou d'enseignement. Elle conditionne la recevabilité de la demande de permis de construire. Elle est réglementée aux articles L. 510-1 et suivants et R. 510-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

Concernant la taxe pour création de bureau, elle est perçue à l'occasion de travaux de construction, reconstruction, rénovation, transformation ou agrandissement. Elle est due par les propriétaires, qu'ils soient particuliers, entreprises et organismes privés ou publics, d'un local imposable en pleine propriété, copropriété ou indivision, ou bien titulaires d'un droit réel sur un local imposable. Cette réglementation est régie par les articles L. 520-1 et suivants et R. 520-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

Ces deux réglementations sont exclusivement liées à la création de surfaces tertiaires et donc par définition ne s'appliquent pas lors de la transformation d'un immeuble de bureau en logement. **Seule la transformation d'un immeuble de logement en bureau est concerné par cette réglementation.**

Il convient de préciser qu'un immeuble anciennement à destination de bureau transformé en logement ne bénéficie pas lors d'une nouvelle transformation en bureau de « droits acquis » et devra à ce titre obtenir un nouvel agrément bureau et repayer, le cas échéant, la taxe pour création de bureau.

II.4 - Les spécificités en matière de ZAC

L'article R. 311-5 du Code de l'urbanisme précise en son premier alinéa que :

*« L'acte qui crée la zone d'aménagement concerté en délimite le ou les périmètres. Il indique **le programme global prévisionnel** des constructions à édifier à l'intérieur de la zone. Il mentionne le régime applicable au regard de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement. »*

A l'intérieur d'une ZAC, *« les cessions ou concessions d'usage de terrains (...) font l'objet d'un **cahier des charges** qui indique le nombre de mètres carrés de surface de plancher dont la construction est autorisée sur la parcelle cédée. Le cahier des charges peut en outre fixer des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales imposées pour la durée de la réalisation de la zone. »* (article L. 311-6 du code de l'urbanisme).

Ces derniers sont annexés aux actes de vente, de location, de concession temporaire ainsi qu'aux conventions de mise à disposition de terrains acquis par application des articles L. 113-24 et L. 113-25 dudit code.

A défaut de la suppression de la ZAC, et partant de la caducité des documents la constituant, le changement de destination d'un immeuble de logement en bureau ou inversement doit être permis par la répartition des quotas imposés dans ces documents. Ainsi, par exemple, un immeuble de logement peut être transformé en immeuble de bureau à la condition qu'il subsiste des quotas de bureau non utilisés au sein de la ZAC.

CONCLUSION

La transformation d'un immeuble reste complexe à mettre en œuvre principalement parce que les plans locaux d'urbanisme ne sont pas encore pensés avec la notion de réversibilité.

Les points de difficultés principaux sont :

➤ **Sur la transformation d'un immeuble de bureau en logement :**

La principale difficulté pouvant être rencontrée dans le cadre de la transformation d'un immeuble de bureau en logement, quel que soit le territoire, est un obstacle dans le document d'urbanisme (zone ne permettant pas de faire du logement) ou une contrainte liée à l'existence d'une servitude d'utilité publique (risque inondation, par exemple).

De manière générale, dans une grande majorité des territoires, les besoins en logement sont forts et un projet de logement est toujours politiquement bien accueilli. Ce dernier devra être possible dans la zone d'implantation et l'ensemble des dispositions du règlement applicable à la destination « habitation » devront être respectées (règles de gabarit, stationnement, évacuation des ordures ménagères, norme de confort...) dans le cadre du projet de transformation en logement. Du point de vue réglementaire, il sera nécessaire d'obtenir une déclaration préalable ou un permis de construire.

Dans les secteurs où un marché de la commercialité existe, il est opportun de céder la commercialité existante ou le cas échéant d'opter, quand la commune a délibéré, pour le dépôt d'une déclaration préalable de changement temporaire, afin de pouvoir reconverter l'immeuble en bureau sans avoir besoin de « racheter de la commercialité ».

➤ **Sur la transformation d'un immeuble de logement en bureau :**

Quel que soit le territoire, il devra être vérifié en amont que le terrain n'est pas grevé d'un emplacement réservé logement social et que la zone d'implantation de l'immeuble permet la destination « bureau ».

Selon les territoires concernés, il faudra obtenir une autorisation préalable de changement d'usage, avec une potentielle compensation, un agrément bureau et la taxe pour création de bureau en sus de l'autorisation d'urbanisme requise.

III. LES AXES D'AMÉLIORATION

III.1 - Les outils existants

Si les considérations relatives à la réglementation « bureau » (agrément et taxe) ne posent pas de difficulté majeure (sous réserve dans certains territoires de la difficulté d'obtenir un agrément bureau), les deux dispositifs contraignant réellement la réversibilité d'un immeuble (le PLU et la réglementation sur l'usage) tendent à être réformés afin de permettre d'élargir la possibilité d'une transformation d'un immeuble de logement en bureau ou inversement.

III.1.1 - La mixité fonctionnelle dans les PLU

Le guide de la modernisation du contenu du PLU⁷ édité en avril 2017 par le Ministère du logement et de l'habitat durable rappelle les considérations suivantes, allant dans le sens de nos recherches :

*« 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 autre pour réduire les déplacements motorisés et offrir des services à proximité de tous les habitants.*

*Elle est traduite dans l'article 157 de la loi ALUR, qui prévoit une refonte des changements de destination dans l'objectif de favoriser la mixité fonctionnelle : « Un décret en Conseil d'État fixe la liste des destinations des constructions que les règles édictées par les plans locaux d'urbanisme peuvent prendre en compte. Cette liste permet de distinguer la destination des bâtiments, **dans un objectif de mixité fonctionnelle**. »*

*L'enjeu de mixité fonctionnelle sera abordé dans les règlements de PLU **en s'attachant à ne pas trop la contraindre pour accueillir une diversité urbaine nécessaire**, en tenant compte des nuisances que peuvent générer certaines implantations.*

Pour ce faire, un contrôle des changements de destination des constructions est nécessaire, ainsi qu'une incitation voire une obligation à implanter certaines fonctions. »

Ainsi, nous pouvons particulièrement relever dans le droit positif le fait que l'article R 151-37 du code de l'urbanisme permet aux rédacteurs des PLU d'intégrer une réglementation permettant la mixité fonctionnelle :

« Afin d'assurer la mise en œuvre des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle, le règlement peut :

1° Définir des règles permettant d'imposer une mixité des destinations ou sous-destinations au sein d'une construction ou d'une unité foncière ; (...)»

Cette disposition tend à se refléter dans les PLU. Par exemple, le PLU de Paris rappelle dans son rapport de présentation qu'il convient « **de poursuivre le rééquilibrage territorial de l'emploi, affirmé par le PADD comme une orientation capitale, afin d'inciter à une plus grande mixité des fonctions urbaines sur l'ensemble du territoire parisien** ».

⁷ Guide de la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme, Ministère du logement et de l'habitat durable, avril 2017

En outre, le rapport de la chambre du commerce et de l'industrie de Paris Ile-de-France du 6 avril 2017⁸, intitulé « Renforcer la performance du droit de l'urbanisme en faveur du développement économique », propose que le droit de l'urbanisme « emprunte enfin le chemin du soft law ». Pour cela, le rapport s'articule autour de deux axes forts :

- Concevoir les documents d'urbanisme comme des boîtes à outils;
- Simplifier et sécuriser les autorisations d'urbanisme.

Dans ce cadre, il propose de concevoir le PLU comme un outil de régulation adapté au quotidien des territoires en saisissant les opportunités de la réforme de 2016 sur le nouveau PLU intégrateur de l'urbanisme de projet via une ingénierie territoriale performante. A cet égard, l'orientation d'aménagement et de programmation « seule », sans disposition réglementaire, permet également d'insérer une certaine mixité fonctionnelle dans les secteurs opérationnels. Ainsi, le rapport propose dans ce cas de concevoir l'aménagement et l'urbanisme dans une logique de partenariat, prenant en compte l'initiative des porteurs privés de projet lors de l'élaboration des orientations d'aménagement.

III.1.2 - La temporalité de l'usage, un outil de souplesse face à la réversibilité des immeubles

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a inséré un article L. 631-7-1 B au code de la construction et de l'habitation, permettant à un conseil municipal ou à l'organe délibérant de l'EPCI compétent de 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.

Surtout, cet article permettait aux locaux concernés, à l'expiration de l'affectation temporaire, de retrouver leur usage antérieur, par dérogation à l'article L. 631-7 du Code de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire sans avoir à obtenir une autorisation de changement d'usage.

Marc Daunis, sénateur, avait alors justifié la proposition en soulignant qu'elle visait « à permettre, dans les zones dites "tendues", des changements d'usage temporaires. (...) En effet, 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 ».

III.2 - Les pistes de réflexion

III.2.1 - Au niveau des autorisations d'urbanisme

Afin de compléter le droit positif permettant déjà une certaine mixité fonctionnelle, l'hypothèse d'un permis de construire permettant la réversibilité de l'immeuble dès sa construction pourrait être envisagée.

Il s'agirait d'un mécanisme au terme duquel lors du dépôt du permis de construire, il serait démontré que les règles d'urbanisme permettent la réversibilité de l'immeuble entre le logement et le bureau. Par la suite, et sauf changement de circonstances de droit ou de fait autre que des considérations du droit de l'urbanisme, le bénéficiaire du permis déposerait une simple déclaration lui permettant de changer la destination du bien de manière automatique. Une sorte de droit à la réversibilité lui serait accordé dès la délivrance de son permis de construire initial.

⁸ Rapport présenté par Dominique MOCQUAX au nom de la Commission commerce et de la commission du développement économique régional et adopté par l'assemblée générale le 6 avril 2017.

Cela impliquerait de régler les questions de fiscalité et d'agrément bureau en amont de la transformation, lors de l'obtention du permis.

III.2.2 - Au niveau de la réglementation sur l'usage

Dans le rapport d'information n°720 du 23 juin 2016 réalisé par le Sénat⁹, le groupe de travail a relevé le fait que les questions des changements d'usage et de destination des locaux, qui excédaient son champ d'action de par leur ampleur, et mérite « *un examen spécifique ainsi que des investigations complémentaires* »¹⁰.

Cette problématique a certes été assouplie par l'insertion de l'article L 631-7-1 B du code de la construction et de l'habitation, mais elle demeure néanmoins un frein contraignant à la réversibilité des immeubles. Aussi les rapporteurs suggèrent de nouvelles investigations sur ce régime d'autorisation et sur l'opportunité de le simplifier.

Le rapport suggère notamment de travailler sur l'hypothèse d'une fusion entre l'autorisation au titre du code de l'urbanisme et celle au titre du code de la construction et de l'habitation. Il évoque même l'hypothèse plus radicale de supprimer le verrou de la réglementation sur le changement d'usage, « *de façon à fluidifier le marché, et notamment à permettre la transformation de nombreux locaux de bureaux vacants en locaux d'habitation, au moins dans certaines zones tendues et mixtes* ».

* *
*

⁹ Droit de l'urbanisme et de la construction : l'urgence de simplifier – Rapport d'information au nom du groupe sénatorial de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols (1), constitué par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (2), Par MM. François CALVET et Marc DAUNIS, Sénateurs. Tome I : Rapport et annexes.

¹⁰ Recommandation n° 11 : évaluer les impacts du régime d'autorisation des changements d'usage du code de la construction et de l'habitation.