

HABITAT & FONCIER

TRANSFORMER LES BÂTIMENTS EN HABITATIONS

Alors que la proposition de loi enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale en décembre 2023 devait faciliter la transformation des bureaux en logements, la loi promulguée le 16 juin 2025 est finalement porteuse d'une plus grande ambition : son objet n'est plus limité aux bureaux mais est également étendu « aux autres bâtiments » transformés en habitation.

RÉPONDRE AUX BESOINS EN LOGEMENTS

Le constat est régulièrement posé : la production de logements est en baisse, augurant de futures pénuries. Les initiateurs de la proposition de loi ont ainsi fait le choix d'articuler leur texte autour de la transformation de bureaux en logements en raison « de nombreux avantages, notamment ceux de lutter contre la vacance des locaux, de favoriser la création de logements tout en respectant des objectifs de transition énergétique et en répondant aux objectifs de mixité sociale ».

Cette réflexion est en partie motivée par le constat que le taux d'occupation des bureaux a diminué, ce phénomène s'étant accentué par le développement du télétravail depuis la crise de la covid-19. La transformation de bureaux en logements est d'autant plus vertueuse que la loi Climat et résilience d'août 2021 impose une réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2031 en vue d'atteindre le Zéro artificialisation nette en 2050.

Si la transformation de bureaux, et plus largement de tous autres bâtiments autres que d'habitation, en logements constitue une solution pragmatique, elle se heurte aussi à certains obstacles juridiques que la loi s'efforce de lever.

DÉROGER POUR MIEUX TRANSFORMER

L'extension du champ de la dérogation

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 16 juin 2025, une seule solution était envisageable pour permettre la transformation de bureaux en logements lorsqu'un règlement de zone interdisait la sous-destination « logements » : engager une procédure d'évolution du document d'urbanisme.

Pour éviter aux collectivités compétentes en matière de PLU l'engagement d'une procédure de modification qui s'est alourdie au fil des évolutions législatives et des processus de décision propres à certaines d'entre elles, le législateur a opté pour une solution simple et rapide à mettre en œuvre :

permettre à l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme de déroger à la règle adoptée par l'assemblée délibérante.

Le nouvel article L. 152-6-5 du Code de l'urbanisme habilite l'autorité compétente à écarter les règles relatives aux destinations fixées par le PLU ou le document en tenant lieu, pour « autoriser le changement de destination d'un bâtiment ayant une destination autre que l'habitation en bâtiment à destination principale d'habitation ». Lorsque le changement de destination s'accompagne de travaux ou de constructions d'extension ou de surélévation, la dérogation s'applique aussi à eux.

L'obtention d'une dérogation n'est pas un droit pour le pétitionnaire, la loi ayant défini une série de garde-fous.

L'autorité compétente doit en effet tenir compte de la nature et de la zone d'implantation du projet. La dérogation peut d'ailleurs être refusée au regard des risques de nuisances pour les futurs occupants, de l'insuffisante accessibilité du bâtiment par des transports alternatifs à l'usage individuel de la voiture et des conséquences du projet sur la démographie scolaire au regard des écoles existantes ou en construction ou sur les objectifs de mixité sociale et fonctionnelle. Le refus devra impérativement être motivé.

Pour tenir compte du transfert de la compétence PLU à un EPCI, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme doit, préalablement à sa décision, recueillir l'**avis conforme de l'autorité compétente en matière de PLU**. Un éventuel avis défavorable ne peut être fondé que sur les critères limitativement fixés au paragraphe précédent.

Et dans le cas où l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme n'est pas le maire (ex. : le président de l'EPCI compétent en matière de PLU, le préfet), **elle recueille l'avis du maire de la commune où est implanté le bâtiment objet de la demande de dérogation.**

Pour rappel, **une dérogation n'est pas une exception à la règle d'urbanisme** : l'exception, appelée également règle alternative, permet d'appliquer une autre règle que celle prévue dans un cas général. **La dérogation consiste au contraire à écarter l'application d'une règle d'urbanisme dans les conditions fixées par le Code de l'urbanisme.** Si les auteurs de PLU peuvent prévoir des exceptions, ils ne peuvent en revanche prévoir des dérogations : l'article L. 152-3 pose en effet le principe que les règles et servitudes définies par un PLU ne peuvent faire l'objet d'aucune autre dérogation que celles prévues par les articles L. 152-4 à L. 152-6-6. Autrement dit, **seule la loi peut autoriser l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire ou le permis d'aménager à déroger aux règles fixées par un PLU, qu'il soit communal ou intercommunal.**

Les différents mécanismes de dérogation mis en place par le législateur se limitaient le plus souvent aux prescriptions participant à la définition du volume-enveloppe dans lequel les projets de construction doivent s'insérer (emprise au sol, implantation, hauteur) ou aux obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement ou d'aspect extérieur. **La loi du 16 juin 2025 étend le champ d'application des dérogations possibles aux articles qui régissent les destinations des constructions.**

Le dispositif dérogatoire permettant d'autoriser un « *changement de destination d'un bâtiment autre que d'habitation en bâtiment à destination principale d'habitation* » peut se doubler d'une demande de dérogation aux règles du PLU relatives à la proportion de logements d'une taille minimale (art. L. 151-14). Autrement dit, les dispositions d'un règlement de PLU imposant, dans des zones urbaines ou à urbaniser, à des programmes de logements qu'ils comportent un pourcentage de logements d'une taille minimale qu'il fixe, peuvent aussi être écartées.

Un dispositif également applicable dans les zones naturelles, agricoles ou forestières

Étonnamment, cette dérogation ne se limite pas aux zones urbaines mais peut trouver à s'appliquer dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, à l'exception des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (Stecal). Les changements de destination sont alors soumis :

- En zone agricole, à l'avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers (CDPENAF) ;
- En zone naturelle, à l'avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS).

Les règlements de PLU sont déjà habilités à l'article L. 151-11 du Code de l'urbanisme à désigner, en dehors des Stecal, « *les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site* ».

Dans le cadre de la dérogation de l'article L. 152-6-5, lorsque le changement porte sur des bâtiments à destination d'exploitation agricole et forestière, **la demande de dérogation ne peut porter que sur des bâtiments ayant cessé d'être utilisés pour l'exercice d'une activité agricole ou forestière depuis plus de 20 ans.** L'objectif est d'éviter des effets d'aubaine. La démonstration de cette cessation d'activité incombe au pétitionnaire.

Lorsqu'ils recensent des bâtiments pouvant faire l'objet d'un changement de destination en zone A ou N sur le fondement de l'article L. 151-11 du Code de l'urbanisme, les auteurs de PLU ont défini des critères pour justifier leur choix. Réalisé dans le cadre d'un PLU intercommunal, ce travail est particulièrement chronophage compte tenu du nombre de communes couvertes par un PLU, et encadré dans la mesure où ce choix est soumis notamment aux services de l'État et à la

Chambre d'agriculture. Le nouveau dispositif de l'article L. 152-6-5 pourrait remettre en cause le travail méthodologique jusqu'ici réalisé dans le cadre de l'article L. 151-11 du Code de l'urbanisme. On peut regretter que le critère de l'absence d'atteinte à l'activité agricole ou à la qualité paysagère du site mentionné à l'article L. 151-11 n'ait pas été expressément visé par le nouvel article L. 152-6-5.

UNE NOUVELLE CATÉGORIE DE PERMIS DE CONSTRUIRE : LE PERMIS AUTORISANT DES DESTINATIONS SUCCESSIVES

Le mécanisme tendant à créer des immeubles réversibles sans nécessité de nouvelles autorisations d'urbanisme n'est pas nouveau. De nombreux acteurs, comme les architectes, les promoteurs ou les notaires portent cette demande. Pour les uns, un tel permis diminuerait les délais et les coûts administratifs. Pour les autres, l'évolutivité des bâtiments présenterait un intérêt patrimonial dans la mesure où les propriétaires « *pourraient payer aujourd'hui un surcoût inférieur au coût réel de transformation ultérieur* » de leur bâtiment.

Des dispositifs existent déjà dans le Code de l'urbanisme pour favoriser la mise en œuvre de permis de construire à destination multiple. Ainsi, un permis de construire « à double état » avait été instauré pour les infrastructures liées à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024. Il s'agissait d'ouvrir la possibilité de déroger aux règles d'urbanisme en vigueur afin d'autoriser l'état provisoire d'un bâtiment, sous réserve que l'état définitif du projet soit conforme à l'ensemble des dispositions d'urbanisme applicables. Pour s'assurer de la reconversion du bâtiment, la loi « Jeux Olympiques » de 2018 avait introduit un délai maximal de 3 ans à compter de la fin des JO pour livrer les bâtiments reconvertis.

Dans le cadre de la loi du 16 juin 2025, les parlementaires se sont entendus pour généraliser ce dispositif en l'étendant « à plusieurs destinations successives du bâtiment » (et pas seulement le limiter à deux destinations).

À cet effet, l'article L. 431-5 I nouveau du Code de l'urbanisme dispose que « *L'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme ou de document en tenant lieu peut, le cas échéant sur avis conforme du conseil municipal des communes concernées, délimiter des secteurs dans lesquels le permis de construire peut autoriser plusieurs destinations successives du bâtiment. Les secteurs ainsi délimités sont annexés au plan local d'urbanisme ou au document en tenant lieu.* »

En cas de permis portant sur plusieurs destinations possibles, le permis doit comporter la mention expresse des différentes destinations autorisées. Il mentionne également la première destination de la construction si l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme le demande.

Lorsqu'un pétitionnaire a sollicité un permis de construire intégrant des destinations successives, les pièces produites à l'appui de sa demande doivent permettre à l'autorité compétente de « *vérifier la conformité des états futurs du projet, propres à ses destinations postérieures, à l'ensemble des règles d'urbanisme applicables au moment de sa délivrance* ». Cela signifie que le projet initial et les futures évolutions du bâtiment relatives aux destinations doivent être conformes aux règles d'urbanisme propres à chacune des destinations envisagées dans la demande de permis de construire. Ce ne sont qu'à ces conditions qu'un permis peut autoriser ces états futurs par anticipation.

La durée de validité de ce permis est fixée à 20 ans à compter de la date de délivrance du permis. Un mécanisme de cristallisation de la règle, valable pour la même période, est associé à ce permis puisque les modifications ultérieures des règles du PLU relatives aux destinations seront sans incidence sur la validité du permis délivré.

L'article L. 431-5 précise utilement que ce permis est délivré dans les conditions de droit commun. Cela signifie que **les règles de prorogation et les règles de caducité de droit commun s'appliquent aux travaux autorisés par le permis de construire au titre de l'état initial de la construction** (pour mémoire, le permis devient caduc si son bénéficiaire ne commence pas les travaux dans les 3 ans suivant sa délivrance ou, passé ce délai, si les travaux sont interrompus pendant plus d'un an consécutif ; le permis de construire peut être prorogé deux fois pour une durée d'un an sur demande de son bénéficiaire).

Pour sa mise en œuvre, le titulaire d'un permis de construire autorisant plusieurs destinations successives doit informer le maire de la commune et, le cas échéant, l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme au moins trois mois avant le changement effectif de destination.

Un décret en Conseil d'État doit préciser les conditions d'application de ce nouveau permis.

LES AUTRES MESURES PRISES POUR FACILITER LES OPÉRATIONS DE TRANSFORMATION

Préserver l'usage des logements issus d'opérations de transformation

La loi Le Meur du 19 novembre 2024 a mis en place un arsenal juridique pour encadrer les pratiques de locations touristiques. À cette fin, une servitude peut être instaurée, sous certaines conditions, dans les zones urbaines ou à urbaniser **imposant que les constructions nouvelles de logements** soient à usage de résidence principale (art. L. 151-14-1 C. urb.).

Dans la continuité de cette disposition, **la loi du 16 juin 2025 étend cette possibilité dans le cadre de la transformation de bâtiments à destination autre que d'habitation** (al. 2 art. L. 151-14-1) : les logements issus de cette opération sont alors à usage exclusif de résidence principale au sens de l'article 2 de la n° 89-462 du 6 juillet 1989 (« *La résidence principale est entendue comme le logement occupé au moins huit mois par an, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure, soit par le preneur ou son conjoint, soit par une personne à charge au sens du Code de la construction et de l'habitation* »).

Pour rappel, la délimitation de secteurs instaurant une servitude de résidence principale à l'occasion de constructions nouvelles est limitée à certaines communes (celles dans lesquelles s'appliquent la taxe annuelle sur les logements vacants ou celles dans lesquelles les résidences secondaires représentent plus de 20 % du nombre total d'immeubles à usage d'habitation). Ces conditions d'application territoriales semblent disparaître lorsqu'il s'agit de délimiter des secteurs dans lesquels les logements issus de la transformation de bâtiments à destination autre que d'habitation sont à usage exclusif de résidence principale.

La délimitation de ces secteurs peut être réalisée dans le cadre d'une procédure de modification simplifiée du PLU.

Les conséquences sur le PUP

Le Projet urbain partenarial (PUP) est un contrat par lequel un opérateur participe au financement d'équipements publics générés par son opération. Cette convention peut être déclenchée à l'occasion d'une ou plusieurs opérations d'aménagement ou de construction.

Pour tenir compte des effets produits par la transformation de certains bâtiments sur les équipements publics, le champ d'application du PUP est élargi aux opérations « *de transformation de bâtiments de destination autre que l'habitation en bâtiments à destination principale d'habitation* » (art. L. 332-11-3 C. urb.).

Il ressort de cette extension du champ d'application des conventions PUP les évolutions suivantes :

- Les personnes signataires de la convention PUP peuvent être des maîtres d'ouvrage, et plus seulement des aménageurs, des propriétaires ou des constructeurs architectes ;
- Un PUP peut être signé désormais dans le cadre d'une déclaration préalable (un changement de destination peut ne pas nécessiter de permis de construire) ;
- La demande de permis de construire, de permis d'aménager ou la déclaration préalable est assortie d'un dossier comportant la délimitation du périmètre du projet (et plus du périmètre du projet d'aménagement ou de construction).

Modifier les règles de décision dans les copropriétés

Des blocages peuvent naître lorsqu'un copropriétaire souhaite changer l'usage d'un lot : l'unanimité étant requise, l'opposition d'un seul d'entre eux suffit à empêcher toute évolution.

La loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis est donc modifiée : lorsque la modification de la destination de parties privatives à usage autre que d'habitation, à l'exception des locaux commerciaux, en locaux d'habitation contrevient à la destination de l'immeuble, elle est soumise à la majorité des voix exprimés et non plus à celle de l'unanimité.

