



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

La transformation de bureaux en logements : ressources juridiques à mieux connaître en matière d'urbanisme et de développement durable



LOI CLIMAT ET RÉSILIENCE : DES OBJECTIFS QUI RENFORCENT L'INTÉRÊT DE LA TRANSFORMATION DE BUREAUX EN LOGEMENTS

La lutte contre le réchauffement climatique, la réduction des gaz à effet de serre, la lutte contre l'étalement urbain, l'aménagement économe de l'espace et des ressources et la préservation et restauration de la biodiversité et des continuités écologiques figurent parmi les objectifs de la planification fixés par le droit de l'urbanisme et du logement.

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le réchauffement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « Climat et Résilience », a renforcé et complété ces objectifs par la lutte contre l'artificialisation des sols. Un nouvel objectif programmatique a été fixé en vue d'atteindre l'absence de toute artificialisation nette des sols à l'horizon 2050, la première étape consistant à réduire de moitié la consommation totale d'espaces à l'issue d'une période de dix ans à compter de la promulgation de la loi.

Une des dispositions prévues par cette loi pour atteindre cet objectif consiste à maîtriser les nouvelles ouvertures à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers. En effet, l'ouverture à l'urbanisation de tels espaces ne sera possible que s'il est justifié que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés, en tenant compte de la capacité à mobiliser effectivement les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés.

Par ailleurs, la crise sanitaire a reposé plus fortement, en particulier en zone tendue, la question du devenir potentiel du parc des bureaux obsolètes.

La transformation des bureaux en logements facilite l'atteinte des objectifs de sobriété foncière.

FACILITER LA TRANSFORMATION DE BUREAUX EN LOGEMENTS : QUELQUES OUTILS JURIDIQUES

◆ Planifier la transformation de bureaux en logements

Du point de vue de l'autorisation de droits des sols, les opérations de transformation de bureaux en logements impliquent une modification de l'affectation de tout ou partie du bâtiment et constituent un changement de destination. Ce changement de destination est soumis à autorisation d'urbanisme, un permis de construire ou une déclaration préalable, selon le cas.

Le contrôle des changements de destinations est réglementé par les articles R. 421-14 et R. 421-17 du Code de l'urbanisme comme suit :

- ◆ dans le cas où un changement de destination ou de sous-destination est accompagné de travaux modifiant les structures porteuses ou la façade de l'immeuble, un permis de construire (PC) est nécessaire (R. 421-14) ;
- ◆ dans le cas d'un changement de destination « simple » ou de sous-destination en dehors d'une même destination, sans modification des structures porteuses ou de la façade, une déclaration préalable (DP) suffit (R. 421-17) ;
- ◆ lorsqu'un projet, qui comporte un changement de destination ou de sous-destination, porte à titre principal sur des travaux soumis à PC (ex. : création de surface de plancher > 20 m²), l'autorisation la plus forte doit s'appliquer : un PC est requis ;
- ◆ dans le cas d'un changement de sous-destination au sein d'une même destination sans modification des structures porteuses ou de la façade, aucune autorisation d'urbanisme n'est requise.

La transformation de locaux à usage de bureaux en logements est soumise aux règles de fond du Code de l'urbanisme réglementant l'affectation des sols et la destination des constructions. Ces règles de fond doivent être respectées même si aucune autorisation d'urbanisme n'est requise.

Le Code de l'urbanisme (article L. 151-9), prévoit que le règlement d'un plan local d'urbanisme peut préciser, dans les zones qu'il a délimitées, « *l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits* » et définir « *en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées* ». La liste des destinations et sous-destinations qui peuvent être réglementées par le PLU comprend ainsi les destinations « habitation » et « autres activités des secteurs secondaire et tertiaire » comprenant respectivement les sous-destinations « logement » et « bureau ».

Pour faciliter la transformation de bureaux en logements, les communes ou, le cas échéant, les EPCI disposant de la compétence en urbanisme, ont la possibilité, en autorisant ou en réglementant dans les zones de leur PLU l'accueil des sous-destinations, de permettre le changement de destination ou de sous-destination des constructions qui y sont autorisées.

À l'exception des situations où un tel changement entraînerait par exemple une modification du plan d'aménagement et de développement durable, la modification ponctuelle de ces règles **peut être réalisée par l'utilisation d'une procédure de modification simplifiée prévue par l'article L. 153-45 du Code de l'urbanisme.**

Ces mêmes communes ou EPCI ont également la possibilité d'accompagner la transformation des bureaux en logements dans le cadre de la définition des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) de leur plan local d'urbanisme.

Les OAP permettent de traduire les enjeux spécifiques du projet d'aménagement et de développement durable du PLU en instaurant des principes d'aménagement applicables à l'ensemble du territoire de la collectivité. Les OAP « *comprennent, en cohérence avec le PADD, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements* » (article L. 151-6 du Code de l'urbanisme). Elles peuvent être thématiques, sectorielles ou mixtes.

Les OAP peuvent « *1° Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, **permettre le renouvellement urbain, favoriser la densification** et assurer le développement de la commune* » (article L. 151-7 du CU).

Les OAP peuvent « *porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, renaturer, **restructurer** ou aménager* ». Des OAP peuvent ainsi être délimitées sur certains quartiers où de telles opérations sont envisagées, en précisant leurs modalités de réalisation, ces OAP pouvant prendre la forme de schémas d'aménagement.

Les OAP sont opposables aux autorisations d'urbanisme dans un rapport de compatibilité, laissant ainsi une plus grande marge de manœuvre dans leur application.

Par le moyen d'une OAP, autoriser sur tout le territoire de la collectivité ou dans certains secteurs la transformation des bureaux en logements entre dans le champ des orientations permettant de favoriser la densification et de traduire les objectifs de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain du PADD.

◆ Favoriser la transformation de bureaux en logements grâce aux dérogations de gabarit

Quel que soit le cas de figure, y compris en l'absence de toute autorisation d'urbanisme, les porteurs de projets demeurent tenus de respecter les dispositions prévues par le plan local d'urbanisme.

Toutefois, certaines dispositions du Code de l'urbanisme **permettent aux autorités compétentes de déroger aux règles du PLU pour différents objectifs applicables aux transformations de bureaux en logements**. Ces dérogations, rapides à mettre en œuvre, permettent de réduire les contraintes pour des constructions neuves et pour des opérations de transformation avec changement d'usage.

À ce titre, l'article L. 152-6 du Code de l'urbanisme est certainement le plus applicable pour la transformation de bureaux en logements. Il concerne :

- ◆ les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants situées en zone dite « tendue »¹ ;
- ◆ les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique figurant sur la liste prévue au dernier alinéa du II de l'article L. 302-5 du Code de la construction et de l'habitation **et définies par le décret n° 2020-1006 du 6 août 2020** ;
- ◆ les périmètres d'une grande opération d'urbanisme (au sens de l'article L. 312-3 du CU) ;
- ◆ les secteurs d'intervention comprenant un centre-ville des opérations de revitalisation de territoire.

Le décret n° 2020-1006 du 6 août 2020 identifie les communes isolées qui cumulent deux caractéristiques :

- ◆ une croissance démographique annuelle supérieure à 5 % ;
- ◆ un ratio entre le nombre de demandes de logement locatif social et le nombre d'emménagements annuels, supérieur ou égal à 5.

Pour ces communes et secteurs, l'article L. 152-6 du Code de l'urbanisme **donne possibilité à l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'autoriser des dérogations au règlement du PLU dans un objectif de mixité sociale**.

¹ La liste de ces communes figure dans l'annexe du décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements. Il existe un simulateur permettant de savoir si la commune concernée est située en zone tendue : <https://www.service-public.fr/simulateur/calcul/zones-tendues>

Il est ainsi possible de déroger aux règles relatives :

1. au gabarit et à la densité pour autoriser une construction destinée principalement à l'habitation à dépasser la hauteur maximale prévue par le règlement, (sous réserve que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant) ;
2. à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour autoriser la surélévation d'une construction achevée depuis plus de deux ans, dans le respect d'un objectif de mixité sociale, lorsque la surélévation a pour objet la création de logement ou un agrandissement de la surface de logement ;
3. à la densité, aux obligations en matière de création d'aires de stationnement et aux règles adoptées en application de l'article L. 151-15 du Code de l'urbanisme et définissant, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage affecté à des catégories de logements, sous condition que la commune ne fait pas l'objet d'un arrêté de carence au titre du respect des obligations de construction de logements sociaux qui lui incombent², pour autoriser la transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, dans la limite d'une majoration de 30 % du gabarit de l'immeuble existant ;
4. en tout ou partie aux obligations de création d'aires de stationnement applicables aux logements lorsque le projet de réalisation de logements (du fait d'une construction neuve ou de la transformation d'un bâti existant) est situé à moins de 500 mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre, en tenant compte de la qualité de la desserte, de la densité urbaine ou des besoins propres au projet au regard des capacités de stationnement existantes à proximité ;
5. au retrait fixant une distance minimale par rapport aux limites séparatives, dans le respect d'un objectif de mixité sociale et dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État, pour autoriser une construction destinée principalement à l'habitation, sous réserve que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant.

Par ailleurs le même article permet d'autoriser **une dérogation supplémentaire de 15 % des règles relatives au gabarit pour les constructions contribuant à la qualité du cadre de vie, par la création d'espaces extérieurs en continuité des habitations, assurant un équilibre entre les espaces construits et les espaces libres**. Cette dérogation supplémentaire ne peut concourir à excéder 50 % de dépassement au total.

Enfin, il prévoit que les projets soumis à autorisation de construire bénéficiant d'une dérogation et dont la réalisation présente **un intérêt public du point de vue de la qualité ainsi que de l'innovation ou de la création architecturales, peuvent obtenir une dérogation supplémentaire aux règles relatives au gabarit et à la surface constructible**. L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation de construire peut, par décision motivée, après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture, accorder cette dérogation supplémentaire, dans la limite de 5 %.

Les projets de transformation de bureaux en logements pourront également dans certains cas bénéficier de la mesure introduite par la loi « Climat Résilience » du 22 août 2021 à l'article L. 152-6-2 qui prévoit que :

Les projets de construction ou de travaux réalisés sur une friche au sens de l'article L. 111-26 peuvent être autorisés, par décision motivée de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme, à déroger aux règles relatives au gabarit, dans la limite d'une majoration de 30 % de ces règles, et aux obligations en matière de stationnement, lorsque ces constructions ou travaux visent à permettre le réemploi de ladite friche.

Outre leur intérêt social, écologique et urbain, ces dérogations permettent au porteur de projet d'augmenter les surfaces commercialisables et d'assurer l'équilibre économique de l'opération.

Références :

[Lien vers fiche Opération 12 logements en surélévation Montreuil](#)

² Et fixés par la loi dite SRU « solidarité et renouvellement urbain ».