

N° 2111

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 janvier 2024.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LA PROPOSITION DE LOI,
visant à faciliter la transformation des bureaux en logements (n° 2003)

PAR M. ROMAIN DAUBIÉ

Député

Voir le numéro : 2003.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| AVANT-PROPOS | 5 |
| COMMENTAIRE DES ARTICLES | 9 |
| <i>Article 1^{er}</i> (article L. 152-6-5 [nouveau] du code de l'urbanisme) : Exception au zonage prévu par le plan local d'urbanisme en cas de transformation de bureaux en logements..... | 9 |
| <i>Article 2</i> (article 1635 <i>quater</i> B du code général des impôts) : Assujettissement des opérations de transformation de bureaux en logements à la taxe d'aménagement | 16 |
| <i>Article 3</i> (article 1635 <i>quater</i> H du code général des impôts) : Définition de l'assiette de la taxe d'aménagement pour les opérations de transformation de bureaux en logements..... | 20 |
| <i>Article 3 bis (nouveau)</i> (article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme) : Extension des projets urbains partenariaux aux opérations de transformation en habitations de locaux d'usages divers..... | 24 |
| <i>Article 4</i> (article L. 431-5 [nouveau] du code de l'urbanisme) : Création d'un permis de construire réversible | 26 |
| <i>Article 5</i> (article L. 2171-2 du code de la commande publique) : Ouverture du recours au marché de conception-réalisation pour les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires | 31 |
| <i>Article 5 bis (nouveau)</i> (article L. 151-28 du code de l'urbanisme) : Extension de la majoration du volume constructible prévu par le PLU aux opérations de construction de logements étudiant des CROUS..... | 35 |
| <i>Article 6</i> : (article 9 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis) : Facilitation du changement de destination d'un lot au sein d'une copropriété pour la transformation de locaux tertiaires en logements | 36 |
| <i>Article 7</i> (articles 24 et 25 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis) : Modification des règles de majorité applicables à la modification de la répartition des charges liée à la transformation de locaux tertiaires en logements | 39 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 43 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 75 |

AVANT-PROPOS

Faciliter la transformation des bureaux, mais également des locaux affectés aux administrations publiques aujourd'hui sans utilité (anciennes trésoreries, anciennes postes, cités administratives, etc.), en logements est une nécessité.

Cela est une nécessité au regard des besoins en logements sur l'ensemble du territoire, dans les zones tendues comme dans les zones rurales, alors que les espaces de bureaux vacants ne cessent de croître. La généralisation du télétravail représente une transformation radicale dont l'ampleur n'a pas encore été parfaitement mesurée. On estime aujourd'hui à environ 4,5 millions le nombre de mètres carrés de bureaux vides en Île-de-France, dont 1,5 million seraient en vacance structurelle.

Cela est également une nécessité écologique : le secteur résidentiel représente près de 17 % des émissions de gaz à effet de serre et la construction neuve contribue particulièrement à ces émissions. Reconvertir des bureaux en logements sans passer par des opérations de démolition-reconstruction, fortement émettrices et générant des quantités de déchets importantes, relève du simple bon sens. Cette reconversion permet en outre de lutter contre l'étalement urbain et participe à l'objectif du « ZAN » (zéro artificialisation nette).

Les obstacles à une telle transformation ont été rappelés par de nombreux acteurs auditionnés (Conseil supérieur du notariat, Conseil national de l'Ordre des architectes, Fédération des promoteurs immobiliers, Fédération des entreprises immobilières, Syntec Ingénierie, etc.) :

– certains sont d'ordre réglementaire. Les normes qui s'appliquent aux immeubles de bureaux (normes acoustiques, normes incendies, etc.) ne sont pas celles des immeubles de logements. Les caractéristiques techniques des immeubles varient aussi fortement selon leur destination : hauteur sous plafond, hauteur des marches, épaisseur des murs, nature des ouvertures, nombre de points d'eau, etc. ;

– d'autres sont d'ordre économique. La transformation de bureaux en logements implique nécessairement des travaux qui ont un coût ;

– ils peuvent enfin être d'ordre administratif, la transformation de bureaux en logements nécessite une autorisation d'urbanisme et doit être autorisée par le règlement du plan local d'urbanisme pour les communes qui en sont dotées.

Si les représentants des promoteurs immobiliers et du Conseil supérieur du notariat observent encore aujourd’hui une forme d’attentisme de la part des investisseurs, il est possible que les immeubles de bureaux aujourd’hui vacants accusent à terme une perte de valeur. Si près de 417 000 mètres carrés de logements issus de la transformation de bureaux ont fait l’objet d’une demande de permis de construire entre 2018 et 2020, dont 110 000 mètres carrés dans l’agglomération parisienne, il n’est pas impossible que la baisse de la valorisation des espaces de bureaux accélère à terme ce processus de transformation. **Tout doit être fait pour accompagner ce processus en métropole comme dans les communes rurales, à l’échelle des immeubles comme des lots privatifs dans les copropriétés.**

Dans ce contexte, cette proposition de loi (PPL) agit sur plusieurs leviers majeurs, **en partant du principe que les élus locaux ne doivent pas subir cette politique de transformation de bureaux en logements.**

Premièrement, elle agit sur le volet administratif. Si l’audition du Conseil national de l’Ordre des architectes a permis de nuancer les gains temporels qui pourraient être permis par le basculement de la demande de permis de construire à l’autorisation préalable en cas de transformation d’un immeuble de bureaux en logements, le zonage imposé par le PLU peut aujourd’hui conduire à exclure la transformation de bureaux en logements alors même que la configuration urbaine le permet. Sans attendre une éventuelle modification du PLU, complexe et lourde, une dérogation doit être offerte à la main des conseils délibérants pour permettre d’autoriser la transformation de bureaux en logements (article 1^{er}). **Cette dérogation doit être offerte à tous les territoires, métropoles comme zones rurales. Elle doit aussi être étendue à la transformation de bâtiments publics dont certains pourraient être utilement transformés en logements, notamment dans les territoires ruraux, comme l’ont souligné les représentants de l’Association des maires ruraux de France (AMRF) et de Départements de France (ADF).**

Agir sur le volet administratif, c’est aussi encourager les maires à accepter les opérations de transformation du bâti sans démolition. Si de nombreux dispositifs d’exonération, à la main des collectivités locales, existent aujourd’hui pour favoriser la transformation de bureaux en logements, il faut aussi s’assurer que les élus locaux disposent des ressources pour développer les équipements nécessaires à l’accueil de nouveaux habitants sans quoi les opérations de transformation sont vouées à l’échec. Les articles 2 et 3 de la proposition de loi proposent ainsi d’autoriser l’assujettissement à la taxe d’aménagement des opérations de transformation de bureaux en logements.

Deuxièmement, elle agit également sur le volet réglementaire en ayant l’ambition de créer un véritable permis réversible (article 4) à destinations multiples, qui obligera le pouvoir réglementaire à entamer un travail d’harmonisation des différentes normes. Des innovations existent déjà dans le cadre de l’accueil des Jeux olympiques et paralympiques ou du « permis d’innover ». Il faut aller plus loin : **l’ensemble des acteurs (architectes, notaires,**

promoteurs immobiliers, cabinets d'étude et d'ingénierie) appellent à ce mouvement d'harmonisation ou de rapprochement des normes. Comme précédemment, la possibilité de recourir à ce permis réversible sera entièrement à la main des élus locaux : rien ne pourra se faire sans eux.

Par ailleurs, cette proposition de loi ne concerne pas que les immeubles de bureaux dans leur ensemble. Elle s'applique aussi aux bureaux et locaux professionnels au sein de copropriétés à usage mixte comme il en existe dans les centres bourgs et les cœurs de ville ou dans les métropoles : les articles 6 et 7 permettent en effet de simplifier le changement de destination d'un lot au sein d'une copropriété. **Soucieux de respecter l'équilibre trouvé au sein des copropriétés, le rapporteur a entendu les remarques de la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM) et de l'Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI) et a souhaité améliorer le dispositif soumis initialement tout en continuant à favoriser la transformation de bureaux en logements.**

Enfin, en plus de faciliter les opérations de transformation de bureaux en logements, il est crucial d'accompagner les CROUS dans leur opération de construction et de rénovation des logements étudiants (article 5) : leur redonner le droit de recourir à la conception-réalisation est primordial en ce sens.

En conclusion, cette présente proposition de loi, examinée par la commission des affaires économiques, ne procède pas d'une réflexion théorique et hors sol. Elle s'appuie directement sur l'expérience personnelle du rapporteur en tant que maire et a été nourrie par les nombreux échanges avec l'ensemble des acteurs du logement et de l'immobilier. Elle s'inspire du rapport réalisé au 119^{ème} Congrès des notaires *Le logement - Le devoir de faire mieux, le droit pour faire autrement* ⁽¹⁾. Elle donne directement la main aux élus et aux acteurs de terrain pour trouver des solutions utiles pour leur territoire.

Aucune solution miracle ne permettra à elle seule de régler la profonde crise du logement qui touche aujourd'hui l'ensemble des territoires. Le rapporteur ne poursuit pas d'autre objectif que de proposer des mesures pragmatiques et de bons sens qui apportent une pierre à l'édifice de la politique du logement, sans coût nouveau pour le budget de l'État.

(1) Rapport disponible à l'adresse suivante : <https://www.congresdesnotaires.fr/fr/les-publications/les-ouvrages/>

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

(article L. 152-6-5 [nouveau] du code de l'urbanisme)

Exception au zonage prévu par le plan local d'urbanisme en cas de transformation de bureaux en logements

Article adopté par la commission avec modifications

Le présent article, dans sa rédaction initiale, autorise l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire à déroger au plan local d'urbanisme, ou au document en tenant lieu, en cas de transformation de bureaux en logements, après avis de l'organe délibérant en matière de plan local d'urbanisme.

L'article a été adopté modifié par un amendement de rédaction globale du rapporteur étendant la dérogation à toutes les communes ayant un plan local d'urbanisme et à la transformation des locaux affectés aux administrations publiques en habitations. L'amendement du rapporteur a été sous-amendé afin que la délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant compétent en matière de plan de local de l'urbanisme prenne en compte l'effet du projet de transformation sur la démographie scolaire au regard des écoles existantes.

I. LE DROIT EN VIGUEUR : LE PLAN LOCAL D'URBANISME PEUT PRÉVOIR DES ZONES OÙ LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS EST INTERDITE

Le plan local d'urbanisme – PLU – (articles L. 151-1 à L. 151-48 du code de l'urbanisme) est l'outil fondamental qui permet aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui en sont dotés ⁽¹⁾ de maîtriser leur projet d'aménagement et de développement urbain dans le respect des principes fondamentaux fixés par le code de l'urbanisme (articles L. 101-1 à L. 101-3).

Le plan local d'urbanisme comprend : un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation ainsi qu'un règlement et des annexes.

(1) La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite « ALUR ») confie la compétence en matière de PLU aux EPCI. Si le transfert de la compétence en matière des PLU des communes aux métropoles a été rendu obligatoire, l'article 136 de la loi ALUR a autorisé sous certaines conditions les communes à conserver la compétence lorsqu'elles sont organisées en communautés de communes et d'agglomération.

A. LE ZONAGE AUTORISÉ PAR LE CODE DE L'URBANISME

Le règlement fixe le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols (article L. 151-8 du code de l'urbanisme). **L'article L. 151-9 prévoit que « le règlement délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger. Il peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire. Il peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées ».**

Les différentes zones sont définies aux articles R. 151-17 à R. 121-26 du code de l'urbanisme ⁽¹⁾. **L'article R. 151-30 autorise les autorités compétentes dans les zones concernées à interdire les constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables. Les destinations et sous-destinations sont définies aux articles R. 151-27 et R. 151-28.**

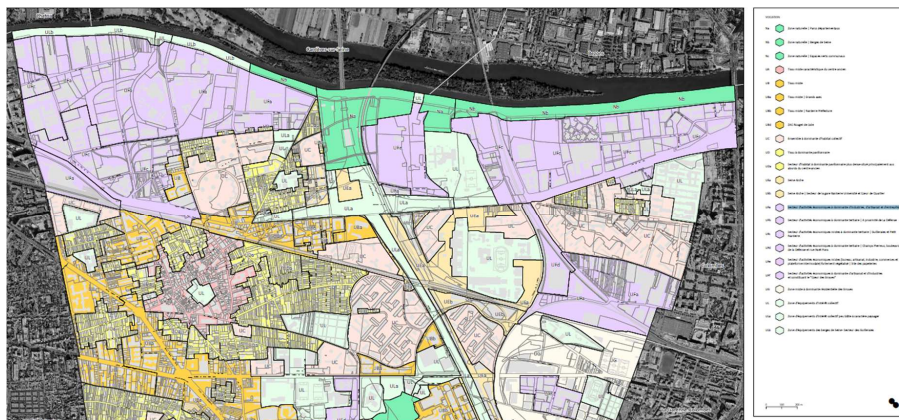
DESTINATIONS ET SOUS-DESTINATIONS PRÉVUES PAR LE CODE DE L'URBANISME

| 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 |
| | Cinéma |
| | Hôtels |
| | Autres hébergements touristiques |
| 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 et assimilés |
| | Établissements d'enseignement |
| | Établissements de santé et d'action sociale |
| | Salles d'art et de spectacles |
| | Équipements sportifs |
| | Lieux de culte |
| Autres équipements recevant du public | |
| Autres activités des secteurs primaire, secondaire ou tertiaire | Industrie |
| | Entrepôt |
| | Bureau |
| | Centre de congrès et d'exposition |
| | Cuisine dédiée à la vente en ligne |

(1) Les zones urbaines sont dites « zones U », les zones à urbaniser « AU », les zones agricoles « A » et les zones naturelles et forestières « N ».

Dans les faits, la grande majorité des PLU contiennent un plan de zonage délimitant les différentes zones par destination. La construction de logements ou d'hébergements peut ainsi être interdite dans certaines zones : elle est justifiée par les équipements spécifiques que nécessite l'accueil d'habitants dans un quartier qui n'est pas prévu pour. Des quartiers entièrement consacrés à des immeubles de bureaux ne sont pas adaptés à l'accueil d'habitants (jardins, crèches, commerces, etc.)

EXTRAIT DU PLU EN VIGUEUR DANS LA VILLE DE NANTERRE



Source : <https://www.nanterre.fr/746-plan-local-d-urbanisme.htm>

Les zones en violet (zones UF) sont consacrées principalement ou exclusivement aux secteurs d'activité économique

Il est à noter que le PLU peut prévoir, au titre de la mixité fonctionnelle, des règles permettant d'imposer une mixité des destinations ou des sous-destinations au sein d'une construction ou d'une unité foncière (article R. 151-37 du code de l'urbanisme). Ces règles différenciées, notamment appliquées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs d'une construction, permettent de faciliter l'implantation d'activités commerciales et artisanales.

B. UNE MODIFICATION DU PLU RELATIVEMENT LOURDE À OPÉRER

Si la modification du zonage au sein d'une zone urbanisée ne relève pas d'une révision du PLU ⁽¹⁾ particulièrement lourde à opérer, elle implique néanmoins une modification qui demeure complexe à mener.

(1) La révision générale du PLU s'applique en cas de modification fondamentale dans les cas prévus à l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme : changement d'orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, réduction d'un espace boisé classé, diminution d'une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, réduction d'une protection édictée en raison des risques de nuisance, évolution de nature à induire de graves risques de nuisance, ouverture à l'urbanisation d'une zone à urbaniser, création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC). La révision allégée, qui permet un gain de temps grâce à l'organisation d'un examen conjoint du projet d'évolution du PLU par l'ensemble des acteurs concernés (commune, EPCI, représentant de l'État, acteurs visés aux articles L. 132-7 et L. 132-9 du code de l'urbanisme) peut être utilisée lorsqu'elle ne porte pas atteinte aux orientations définies par le plan

Les modifications (articles L. 153-36 à L. 153-48 du code de l'urbanisme) permettent de faire évoluer le règlement (écrit et graphique) hors des cas prévus où une révision s'impose.

1. La modification de droit commun

La modification de droit commun s'applique lorsque l'autorité compétente souhaite majorer de 20 % les possibilités de construction dans une zone, diminuer les possibilités de construire, réduire la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser ou doit prendre en compte les obligations de construction de logements locatifs sociaux dans le cas où le PLU fait office de PLH (plan local de l'habitat).

2. La modification simplifiée (article L. 123-13-3 du code de l'urbanisme)

En cas de modification de la destination au sein d'une zone urbaine pour un objectif de mixité fonctionnelle, c'est le principe de modification simplifiée qui est censé s'appliquer.

Comme dans le cas d'une modification de droit commun, la procédure de modification est engagée à l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du maire qui établit le projet de modification, sous la forme d'un arrêté de prescription.

Le projet doit être notifié aux personnes associées avant la mise à la disposition du public : le préfet et les services de l'État, les présidents du conseil régional et du conseil général, le président de l'autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains, les EPCI compétents en matière de programme local de l'habitat, les représentants des organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs, les présidents des chambres consulaires (chambre des métiers, de commerce et d'industrie, d'agriculture), *etc.*

Si la procédure de modification simplifiée ne nécessite pas d'enquête publique, une mise à la disposition du dossier du public est obligatoire pendant une durée d'un mois (L. 123-13-3 du code de l'urbanisme).

À l'issue du délai de mise à disposition du dossier de projet de modification du PLU, le président de l'établissement public ou le maire en présente le bilan devant l'organe délibérant de l'établissement public ou le conseil municipal, qui en délibère et adopte le projet éventuellement modifié pour tenir compte des avis émis et des observations du public par délibération motivée. Une fois adoptée par l'organe délibérant compétent, le dossier de modification simplifiée doit être diffusé aux services concernés et faire l'objet de mesures de publicité.

d'aménagement et de développement durables et ne porte que sur un item mentionné ou induit de graves risques de nuisance (article 153-34 du code de l'urbanisme).

II. FACILITER LE CHANGEMENT DE ZONAGE POUR PERMETTRE LE DÉVELOPPEMENT DE LA TRANSFORMATION DE BUREAUX EN LOGEMENTS

Le rapporteur avait initialement envisagé de faciliter la transformation de destination d'un bureau en logement en actionnant le levier de l'autorisation d'urbanisme. Aujourd'hui, si le permis de construire n'est théoriquement pas nécessaire, en cas de changement de destination d'un bâti sans modification de la façade ou de la structure porteuse (articles R. 421-14 et R. 421-17 du code de l'urbanisme ⁽¹⁾), la transformation d'un immeuble de bureaux en logements conduit systématiquement à demander un permis de construire (du fait de la complexité des travaux à conduire, de la modification des façades avec des ajouts de balcons, *etc.*). Le passage du permis de construire à l'autorisation préalable aurait permis aux porteurs de projet de gagner au moins deux mois ⁽²⁾ dans l'instruction de la demande de changement de destination. Après réflexion et notamment **l'audition du Conseil national de l'Ordre des architectes**, l'opération de transformation de bureaux en logements paraît lourde et technique, nécessitant l'instruction d'un permis de construire : au regard de la complexité des travaux menés, **les déclarations préalables initiales risquent d'être modifiées au cours de l'avancement du projet, alourdissant la procédure, là où la procédure de permis de construire permet d'engager plus aisément une demande de permis de construire modificatif en fin de chantier, pour régulariser certains aménagements non prévus.**

Il a paru plus pertinent au rapporteur d'actionner le levier de la dérogation au PLU. Au regard de la complexité de la procédure visant à réviser ou à modifier le zonage prévu par le règlement du PLU, il est important de faciliter le changement d'usage de bureaux en logements, en confiant cette possibilité aux autorités compétentes qui seront à même de déterminer les quartiers où cette transformation est impossible au regard des conflits d'usages et des équipements nécessaires qu'elle engendrerait. **L'idée n'est évidemment pas pour le rapporteur de permettre à tous les immeubles de bureaux d'être transformés en logements, notamment dans les zones exclusivement affectées à des activités tertiaires mais d'inciter les élus à faire un travail d'analyse fine au niveau de chaque unité foncière pour déterminer les zones où une transformation est possible, sans attendre une hypothétique modification du zonage du règlement.**

(1) *Le rapporteur remarque à ce titre que tout changement relatif aux autorisations d'urbanisme à délivrer en cas de changement de destination est de la responsabilité du pouvoir réglementaire et non du législateur. L'article L. 421-1 du code de l'urbanisme dispose aujourd'hui qu'« un décret en Conseil d'État arrête la liste des travaux exécutés sur des constructions existantes ainsi que des changements de destination qui, en raison de leur nature ou de leur localisation, doivent également être précédés de la délivrance d'un tel permis ».*

(2) *L'article R. 423-23 du code de l'urbanisme prévoit un délai d'instruction de droit commun d'un mois pour les déclarations préalables et de trois mois pour les demandes de permis de construire (sauf pour les maisons individuelles où le délai prévu est de deux mois). Le délai d'instruction d'un permis de construire peut être majoré d'un à sept mois dans les cas prévus par la sous-section 3 de la section 4 du chapitre III du titre II du livre IV de la partie réglementaire du code de l'urbanisme.*

A. LA DÉROGATION AU PLU PRÉVUE AU CAS PAR CAS

L'article 1^{er} vise à autoriser l'autorité compétente pour délivrer les permis de construire à déroger au zonage prévu par le règlement du PLU ou du document en tenant lieu pour autoriser la transformation d'un bureau en logement. **Dans sa rédaction initiale, l'article 1^{er} prévoit que la dérogation serait accordée après avis de l'organe délibérant compétent, l'avis étant réputé favorable passé un délai de trois mois.** L'avis doit prendre en compte les risques et nuisances, l'accessibilité de ces logements aux transports collectifs et les objectifs de mixité sociale et fonctionnelle. Ces critères paraissent justifiés : il paraît inconcevable de concevoir des logements qui ne seraient pas desservis par des transports publics. **Pourtant, comme le souligne la Fédération des promoteurs immobiliers de France (FPI), de nombreux immeubles de bureaux obsolètes et vacants sont situés dans des zones d'activités économiques définies pour des PLU en limite de zones résidentielles, interdisant l'habitation alors que leur implantation est tout à fait compatible avec la création de nouveaux logements.**

B. L'EXTENSION NÉCESSAIRE À L'ENSEMBLE DES COMMUNES ET À LA TRANSFORMATION DES LOCAUX AFFECTÉS AUX ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Dans sa rédaction initiale, l'article 1^{er} ne visait que les communes en zone tendue (les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où la taxe sur les logements vacants peut s'appliquer, ainsi que 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). **Après audition des élus locaux et notamment des représentants de l'AMF et de l'AMRF, il a paru judicieux d'étendre cette faculté à l'ensemble des communes et EPCI dotés d'un PLU. Les métropoles ne sont pas les seuls territoires à être confrontés à un zonage empêchant la transformation d'un bureau en logement.** Pour les communes, n'étant pas doté d'un PLU, il n'existe pas de zonage déterminant la destination du bâti : ces communes sont soumises uniquement au règlement national d'urbanisme et peuvent être dotées d'une carte communale qui ne distingue que les secteurs où les constructions sont admises de ceux elles ne le sont pas, sans spécifier le type de constructions autorisées.

Par ailleurs, le rapporteur a jugé utile d'élargir cette dérogation au PLU à la transformation des locaux affectés aux administrations publiques : de nombreux bâtiments (trésoreries, postes, écoles, gares, *etc.*) qui n'ont plus d'usage aujourd'hui pourraient aujourd'hui utilement être transformés en logements. **Cette dérogation est souhaitée par l'AMRF et l'AdF, à une époque où la mobilisation du foncier public est plus que jamais une priorité.**

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION

L'article 1^{er} a été adopté, modifié par l'amendement de réécriture globale CE60 du rapporteur, sous-amendé par l'amendement CE64 de M. Inaki Echaniz (SOC).

Comme précisé plus haut, cet amendement du rapporteur permet d'étendre la faculté de déroger au PLU à l'ensemble des territoires couverts par un plan local d'urbanisme ou un document en tenant lieu. Il étend aussi la dérogation aux transformations en habitation de locaux affectés à des administrations publiques.

Cet amendement précise également la procédure : lorsque l'autorité compétente en matière de permis de construire est différente de l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, la demande d'autorisation d'urbanisme est transmise par la première à la seconde. Si le conseil municipal ou l'organe délibérant compétent en matière de PLU n'a pas délibéré dans un délai de trois mois, l'autorité compétente en matière de permis de construire peut accorder l'autorisation. **La délibération s'opposant à la dérogation est motivée par les critères énoncés plus haut.**

Par ailleurs, le sous-amendement CE64 défendu par Inaki Echaniz a également été adopté : il permet d'ajouter aux critères déjà pris en compte, le cas échéant, dans la délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCL, l'effet de l'opération de transformation sur la démographie scolaire au regard des établissements existants.

*

* *

Article 2

(article 1635 *quater* B du code général des impôts)

Assujettissement des opérations de transformation de bureaux en logements à la taxe d'aménagement

Article adopté par la commission avec modifications

Le présent article propose d'autoriser les organes délibérants des collectivités territoriales à assujettir à la taxe d'aménagement les opérations de transformation de bureaux en logements sans construction de surface de plancher supplémentaire. Il permet d'accompagner les collectivités locales dans leur besoin de développement des équipements et infrastructures nécessaires pour faire face à l'arrivée de nouveaux habitants.

La commission a adopté l'article modifié par l'amendement de rédaction globale CE52 du rapporteur, ayant permis de consolider juridiquement le dispositif.

Le rapporteur l'a constaté directement : un maire a aujourd'hui davantage intérêt à autoriser la démolition et la reconstruction d'un ouvrage bâti ayant une nouvelle destination plutôt que de favoriser sa transformation. En effet, le réaménagement d'un bâti sans création de nouvelle surface de plancher n'est pas assujéti à la taxe d'aménagement. Pourtant accueillir de nouveaux habitants nécessite de développer de nouveaux équipements (écoles, crèches, places de stationnement *etc.*).

I. LA TAXE D'AMÉNAGEMENT, INDISPENSABLE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR LE DÉVELOPPEMENT DES ÉQUIPEMENTS PUBLICS, NE S'APPLIQUE PAS EN CAS DE TRANSFORMATION DE LA DESTINATION DU BÂTI SANS CRÉATION NOUVELLE DE SURFACE DE PLANCHER

A. UNE TAXE INDISPENSABLE AU DÉVELOPPEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La taxe d'aménagement est un impôt local perçu par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre en lieu et place des communes qu'ils regroupent et avec leur accord, les départements et la région Île-de-France. Elle est instituée de droit pour les communes dotées d'un PLU ou d'un plan d'occupation des sols ainsi que pour les métropoles et les communautés urbaines, qui se substituent toutes deux aux communes pour l'institution de la taxe. Elle peut également être instituée par les autres communes, les départements et la région Île-de-France après délibération de leur organe délibérant (article 1635 *quater* du code général des impôts – CGI). Les autres EPCI (communautés d'agglomération et communautés de communes) compétents en

matière de plan local d'urbanisme peuvent se substituer aux communes pour l'institution de la taxe, avec leur accord.

Les articles L. 331-1 et suivants du code de l'urbanisme prévoient les modalités d'utilisation de la taxe :

– la taxe d'aménagement est affectée en section d'investissement pour les communes, les EPCI et la région Île-de-France. Pour le bloc communal, elle a pour objet de contribuer à la réalisation des objectifs fixés en matière d'urbanisme, notamment le financement des opérations relatives au développement et au renouvellement urbains, à la lutte contre l'étalement urbain et à la revitalisation des centres urbains et ruraux, à la gestion économe et à la protection des espaces naturels, à la sauvegarde des espaces urbains remarquables, à la sécurité et à la salubrité publiques, à la prévention des risques naturels prévisibles, à la protection des milieux naturels et des paysages, à la lutte contre le changement climatique et à la promotion d'une société inclusive. Pour la région d'Île-de-France, la taxe est instituée en vue de financer des équipements collectifs, principalement des infrastructures de transport ;

– pour les départements, la taxe d'aménagement représente une recette de fonctionnement finançant la politique de protection et de développement des espaces naturels ainsi que les dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

Selon le tome I de l'annexe au projet de loi de finances pour 2024 *Évaluation des voies et moyens*, la taxe d'aménagement a représenté en 2022 près de 1,29 milliard d'euros pour les communes et groupements de communes, 584 millions d'euros pour les départements et 54 millions d'euros pour la région Île-de-France.

B. LA TAXE D'AMÉNAGEMENT NE S'APPLIQUE PAS EN CAS DE CHANGEMENT DE DESTINATION SANS NOUVELLE SURFACE CONSTRUITE

Conformément à l'article 1635 *quater* B du CGI, la taxe d'aménagement s'applique « aux opérations d'aménagement et aux opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature soumises à un régime d'autorisation prévu par le code de l'urbanisme ».

La taxe d'aménagement est ainsi due pour toute création de surface de plancher close et couverte dont la superficie est supérieure à 5 mètre carrés et d'une hauteur sous plafond supérieure ou égale à 1,80 mètre.

En cas d'aménagements intérieurs et de transformation de la destination du bâti sans construction de surface de plancher nouvelle, la taxe d'aménagement ne s'applique pas. Ainsi, un immeuble de bureaux transformé en logements avec la conservation de l'enveloppe (murs extérieurs et couverture) et l'ajout de terrasses extérieures est aujourd'hui totalement exonéré de taxe d'aménagement.

Le code général des impôts prévoit une seule dérogation pour les changements de destination des bâtiments à usage agricole : l'objectif de cette dérogation, qui assimile les changements de destination de surfaces agricoles en une autre destination faisant l'objet d'une autorisation d'urbanisme à des opérations de construction, vise à freiner la conversion du bâti agricole dans le but de préserver les zones agricoles et les espaces naturels (article 1635 *quater* B du CGI).

II. DONNER LA FACULTÉ AUX ORGANES DÉLIBÉRANTS D'ASSUJETTIR LES OPÉRATIONS DE TRANSFORMATION DE BUREAUX EN LOGEMENTS POUR DÉVELOPPER LES ÉQUIPEMENTS NÉCESSAIRES À L'ARRIVÉE DE NOUVEAUX HABITANTS

L'article 2 propose d'autoriser les autorités compétentes à assujettir les opérations de transformation de bureaux en logements, même sans nouvelle création de surface de plancher : **il ne s'agit évidemment pas pour le rapporteur d'imposer unilatéralement l'assujettissement à la taxe d'aménagement dans l'ensemble des territoires mais d'autoriser les différents organes délibérants des collectivités territoriales à le mettre en œuvre.**

Certaines collectivités ont des besoins de financement élevés qui les conduiront à choisir cet assujettissement pour permettre d'accompagner l'arrivée de nouveaux habitants et développer les équipements collectifs nécessaires à cet effet. D'autres collectivités, dont le marché du logement est particulièrement tendu, peuvent, à l'inverse, favoriser la transformation de bureaux en logements en maintenant le *statut quo* (l'absence d'assujettissement) tout en mettant en œuvre les exonérations fiscales spécifiques déjà existantes pour favoriser la transformation de locaux professionnels en logements :

– exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les locaux à usage de bureau et les locaux professionnels transformés en locaux à usage d'habitation principale pendant cinq ans (article 1384 F du CGI) ;

– abattement de 30 % appliqué à la valeur locative des locaux affectés à l'habitation situés dans des immeubles collectifs et issus de la transformation de locaux industriels ou professionnels (dispositif dit « abattement loft ») (article 1518 A *ter* du CGI) ;

– réduction de l'imposition sur les plus-values nettes de cession réalisée au profit d'une personne morale qui s'engage à transformer le local en habitation si le local est situé dans une zone géographique caractérisée par un déséquilibre particulièrement important entre l'offre et la demande de logements (article 210 F du CGI).

Dans un sens comme dans l'autre, il s'agit de préserver la liberté des élus et l'autonomie des collectivités territoriales. Le rapporteur a reçu le soutien des organisations représentatives des élus qu'il a auditionnés: Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), Association des maires ruraux de France (AMRF), Départements de France (ADF). Toutes jugent positive la possibilité laissée aux collectivités locales de procéder à cet assujettissement.

Évidemment, un tel assujettissement représente un surcoût pour les porteurs de projets. Mais tout le monde peut s'accorder à dire qu'il vaut mieux « sortir » une opération de transformation vertueuse du point de vue environnemental et du logement plutôt que de favoriser les opérations de démolition-déconstruction ou, pire, de laisser des immeubles vacants.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 2 modifié par l'amendement CE52 du rapporteur.

Cet amendement permet de consolider juridiquement le dispositif en autorisant les communes, les EPCI à fiscalité propre, les départements et la région Île-de-France, dans lesquels la taxe d'aménagement a été instituée de droit ou après délibération, à assujettir à la taxe d'aménagement les opérations de transformation de bureaux en logements après délibération prise dans les conditions prévues au VI de l'article 1639 A *bis* du code général des impôts.

*

* *

Article 3

(article 1635 *quater* H du code général des impôts)

Définition de l'assiette de la taxe d'aménagement pour les opérations de transformation de bureaux en logements

Article adopté par la commission avec modifications

Le présent article définit l'assiette de la taxe d'aménagement s'appliquant aux transformations de bureaux en logements qui ne s'accompagnent pas de la création de nouvelles surfaces de plancher.

La commission a adopté l'article modifié par l'amendement de rédaction globale CE51 du rapporteur, qui permet de définir plus précisément l'assiette.

I. LA DÉFINITION DU TAUX ET DE L'ASSIETTE DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT

A. LA DÉFINITION DE L'ASSIETTE

L'assiette de la taxe d'aménagement est différente pour les constructions d'une part, et les aménagements, d'autre part.

1. Les constructions

La base d'imposition de la taxe d'aménagement correspond au produit de la surface de la construction et de la valeur forfaitaire, par mètre carré appliquée à cette surface, définie par le CGI. La surface de la construction s'entend de la somme des surfaces de plancher de chaque niveau clos et couvert, calculées à partir du nu intérieur des façades du bâtiment dans des conditions définies par décret (article R. 111-22 du code de l'urbanisme). Les valeurs par mètre carré sont révisées automatiquement au 1^{er} janvier de chaque année, en fonction du dernier indice connu du coût de la construction publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Les valeurs actualisées sont arrondies à l'euro inférieur.

Pour l'année 2024, les valeurs forfaitaires sont de 914 euros hors Île-de-France et de 1 036 euros en Île-de-France (article 1635 *quater* H CGI) ⁽¹⁾. Ces valeurs étaient de 660 euros hors Île-de-France et 748 euros en Île-de-France en 2011.

2. Les installations et les aménagements

Pour les installations et aménagements, l'assiette varie en fonction de la nature des équipements concernés. Une valeur est déterminée forfaitairement selon les catégories d'installations ou d'aménagements dont la liste est fixée à l'article 1635 *quater* J du CGI.

VALEURS FORFAITAIRES EN VIGUEUR SELON LES CATÉGORIES D'INSTALLATIONS ET D'AMÉNAGEMENTS EN VIGUEUR

| Catégories | Valeur forfaitaire |
|---|---|
| Emplacements de tentes, caravanes et résidences mobiles de loisir | 3 000 euros par emplacement |
| Emplacements des habitations légères de loisirs | 10 000 euros par emplacement |
| Piscines | 250 par mètre carré |
| Éoliennes d'une hauteur supérieure à 12 mètres | 3 000 euros par éolienne |
| Panneaux photovoltaïques au sol | 10 euros par mètre carré |
| Aires de stationnement non comprises dans la surface taxable, par emplacement | 3 000 euros par emplacement (6 000 euros en cas de délibération de l'autorité compétente) |

3. Les exonérations et abattements prévus par le CGI

Plusieurs aménagements de la taxe d'aménagement concernent la construction de logements :

– les constructions de logements financés au moyen d'un prêt aidé par l'État et qui bénéficient d'un taux réduit de TVA (**logements financés par les prêts locatifs aidés d'intégration – PLAI –**, le **logement locatif très social dans les départements d'Outre-mer**) bénéficient d'une exonération de droit ;

– les **autres logements et places d'hébergement réalisés dans le cadre de la politique sociale du logement** et assujettis à d'un taux réduit de TVA peuvent bénéficier d'une exonération **après délibération** des organes délibérants des collectivités compétentes et de leurs groupements ;

– un **abattement de 50 % est de droit pour les logements aidés par l'État lorsque ces derniers ne bénéficient pas de l'exonération facultative** mentionnée à la main des collectivités territoriales et de leurs groupements ;

(1) Le dernier indice du coût de la construction (ICC) a été publié sur le site de l'INSEE le 22 décembre 2023 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/serie/000008630>. L'indice pris en compte est de 2 106 contre 2 037 pour le dernier indice connu en 2022.

La valeur forfaitaire pour les communes situées hors région Île-de-France en vigueur en 2024 est ainsi de 885 (valeur de 2023) x (2106/2037) = 914,977 qu'il convient d'arrondir à l'euro inférieur, soit 914 euros. La valeur forfaitaire pour les communes situées en région Île-de-France est ainsi de 1 003 (valeur de 2023) x (2106/2037) = 1 036,974 qu'il convient d'arrondir à l'euro inférieur, soit 1 036 euros.

– un **abattement de 50 % est prévu pour les cent premiers mètres carrés des locaux d’habitation, et de leurs annexes, à usage d’habitation principale** (non cumulable avec le précédent abattement).

Outre les exonérations et abattements prévus en cas de construction de logements mentionnés ci-dessus, les articles 1635 *quater* D, 1635 *quater* E et 1635 *quater* I du CGI prévoient l’ensemble des exonérations et abattements de droit commun ainsi que les exonérations à la main des collectivités territoriales. Sont notamment exonérés automatiquement de la taxe d’aménagement : les constructions et aménagements destinés à être affectés à un service public ou d’utilité publique pendant 5 ans après la date de l’achèvement de cette construction, différentes surfaces dans les exploitations agricoles, certaines constructions et aménagements réalisés dans les périmètres des OIN (opérations d’intérêt national) et des ZAC (zones d’aménagement concerté), la reconstruction sur un même terrain de bâtiments détruits ou démolis ainsi que de locaux sinistrés, les surfaces annexes à usage de stationnement, *etc.*

Sont exonérés de la taxe d’aménagement après délibération des autorités compétentes : les locaux industriels et à usage artisanal, les commerces de détail d’une surface de vente inférieure à 400 mètres carrés, les immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques, les abris de jardin, les serres de jardin destinées à un usage non professionnel et dont la surface est inférieure ou égale à 20 mètres carrés, les maisons de santé, les constructions et aménagements réalisés sur des terrains réhabilités. Enfin, un abattement de droit de 50 % est prévu pour les locaux industriels et les locaux à usage artisanal. **La construction de locaux de bureaux ne bénéficie ainsi d’aucune exonération et d’aucun abattement de la taxe d’aménagement** (hors réalisation dans les ZAC et les OIN).

B. LA DÉFINITION DES TAUX

Les organes délibérants des communes ou EPCI compétents fixent les taux par délibération, dans une fourchette comprise entre 1 % et 5 % (article 1635 *quater* M du CGI). Le taux par défaut (en l’absence de délibération) est fixé à 1 % (article 1635 *quater* L du CGI). Des taux différents peuvent être fixés par secteur. Un rapport de l’Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l’environnement et du développement durable (CGEDD) a évalué le taux moyen de la taxe d’aménagement fixé par les communes et leurs groupements à 3,4 % en 2016. Les taux les plus forts étaient observés en Île-de-France et dans le sud-est de la France.

Le taux de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement peut être augmenté jusqu'à 20 % dans certains secteurs (article 1635 *quater* N) après délibération. Cette augmentation est justifiée par « l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs [rendant] nécessaire la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux, de restructuration ou de renouvellement urbain pour renforcer l'attractivité des zones concernées et pour réduire les incidences liées à l'accroissement local de la population, ou la création d'équipements publics généraux ». L'article 1635 *quater* N précise que « les travaux et équipements concernés sont notamment les travaux de recomposition et d'aménagement des espaces publics permettant d'améliorer la qualité du cadre de vie, de lutter contre les îlots de chaleur urbains, de renforcer la biodiversité ou de développer l'usage des transports collectifs et des mobilités actives. » Une circulaire du 18 juin 2013 précise les modalités de recours à ces taux majorés.

Les parts départementale et régionale ne peuvent être instituées qu'après la délibération des organes délibérants respectifs. Le taux voté ne peut pas excéder 2,5 % pour le département. Le taux voté ne peut pas excéder 1 % pour la région Île-de-France (article 1635 *quater* M du CGI).

II. IL CONVIENT DE FIXER L'ASSIETTE DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT EN CAS DE TRANSFORMATION DE BUREAUX EN LOGEMENTS DE FAÇON SIMILAIRE À CELLE PRÉVUE POUR LES NOUVELLES CONSTRUCTIONS

Le rapporteur propose que l'assiette de la taxe d'aménagement s'appliquant à la transformation de bureaux en logements corresponde au produit de la surface réaménagée avec les valeurs forfaitaires existantes pour les nouvelles constructions. Les taux existants pour les constructions nouvelles s'appliqueraient également en cas de transformation de bureaux en logements.

Il s'agit ici de rendre le dispositif le plus lisible, par souci de simplicité et d'efficacité. Les associations représentatives des élus locaux ont plaidé pour cette option.

Un cas type : la part de taxe d'aménagement qui revient au bloc communal en cas de transformation d'un immeuble de bureaux de 2 000 mètres carrés

Dans le cas d'un immeuble de bureaux de 2 000 mètres carrés transformés en 15 logements destinés à l'habitation principale (ne bénéficiant d'aucune exonération de droit ou facultative pour le logement social), un abattement de 50 % est prévu sur les 100 premiers mètres carrés de chaque logement.

Le produit de la taxe d'aménagement se calcule de la manière suivante pour le bloc communal dans l'hypothèse où la commune ou l'EPCI compétent a fixé à 5 % le taux de la taxe d'aménagement.

$$(1\ 500 * 914 * 5\ %) / 2 + 500 * 914 * 5\ \% = 34\ 275 + 22\ 850 = 57\ 125 \text{ euros}$$

$$(1\ 500 = 15 \text{ logements} * 100 \text{ mètres carrés}, 500 = 2\ 000 \text{ mètres carrés} - 1\ 500 \text{ mètres carrés})$$

La FPI estime en moyenne à 40 euros par mètre carré le surcoût généré par l'assujettissement à la taxe d'aménagement d'une opération de transformation de bureaux en logements.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 3, modifié par l'amendement CE51 proposant une rédaction globale du dispositif, en précisant que l'assiette correspond au produit de la surface réaménagée (en mètres carrés) et des valeurs forfaitaires fixées à l'article 1635 *quater* H du code général des impôts (soit 914 euros hors Île-de-France et de 1 036 euros en Île-de-France).

*

* *

Article 3 bis (nouveau)

(article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme)

Extension des projets urbains partenariaux aux opérations de transformation en habitations de locaux d'usages divers

Article créé par la commission

Le nouvel article 3 *bis*, introduit par l'amendement CE61 du rapporteur, vise à étendre les projets urbains partenariaux aux opérations de transformation de locaux de destination autre que l'habitation en habitations.

I. LES PROJETS URBAINS PARTENARIAUX (PUP) : UN OUTIL ALTERNATIF À LA TAXE D'AMÉNAGEMENT

Les projets urbains partenariaux (PUP) permettent aux communes ou aux établissements publics compétents en matière de PLU, au représentant de l'État dans le cadre d'opérations d'intérêt national (OIN) ou à certaines collectivités territoriales ou établissements publics dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme, d'assurer la prise en charge financière d'équipements publics par des porteurs de projets (propriétaires des terrains, aménageurs ou constructeurs) *via* la conclusion d'une convention. La collectivité ou l'EPCI compétent en matière d'urbanisme tout comme les porteurs de projet (propriétaires fonciers, constructeurs ou aménageurs) peuvent avoir l'initiative de la convention.

Cette convention ne peut mettre à la charge des acteurs privés (propriétaires, aménageurs et constructeurs, que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le périmètre fixé ou, lorsque la capacité des équipements programmés excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci. La convention fixe les délais de paiement. La participation peut être acquittée sous forme de contribution financière ou d'apports de terrains bâtis ou non bâtis conformément à l'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme.

La convention de PUP détermine notamment :

- la liste des équipements à financer, leur coût provisionnel et les délais de réalisation ;
- le montant de la participation à la charge du constructeur ou aménageur ;
- le périmètre de la convention (qui correspond aux terrains d'assiette de l'opération d'aménagement et de construction et non aux seuls équipements publics à réaliser) ;
- les modalités et délais de paiement ;
- la durée d'exonération de la part communale de la taxe d'aménagement.

La convention de PUP est justifiée par la réalisation d'équipements publics pour lesquels le produit de la taxe d'aménagement serait insuffisant. Elle constitue ainsi un dispositif de substitution à la taxe d'aménagement : la contribution des acteurs privés dans le cadre des PUP est ainsi exclusive de la mise en œuvre de la taxe d'aménagement. Dans les communes où la taxe d'aménagement a été instituée, les constructions édifiées dans le périmètre délimité par la convention du PUP sont exclues du champ d'application de cette taxe pendant un délai fixé par la convention (au plus égal à 10 ans) (L. 332-11-4 du code de l'urbanisme).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

L'amendement CE61 du rapporteur permet d'étendre la prise en compte des opérations de transformation de bureaux, et d'autres types de locaux, en habitations dans les conventions de PUP, qui définissent les secteurs où la taxe d'aménagement ne s'applique pas.

Ce dispositif est cohérent avec l'objectif de la PPL et complémentaire des articles 2 et 3 adoptés par la commission : il s'agit de donner des ressources supplémentaires aux collectivités locales et aux établissements publics locaux pour s'assurer que la transformation de bureaux en logements s'accompagne des services et équipements nécessaires pour l'accueil de nouveaux habitants.

*

* *

Article 4

(article L. 431-5 [nouveau] du code de l'urbanisme)

Création d'un permis de construire réversible

Article adopté par la commission avec modifications

Le présent article crée un nouveau permis de construire réversible à destinations multiples. Il permet de généraliser les expérimentations créées par la loi dite « ELAN »⁽¹⁾ et la loi relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

La commission a adopté l'article 4 modifié par les amendements CE47, CE48, CE49 et CE50 du rapporteur. Ces amendements permettent notamment d'élargir le champ du permis de construire réversible en déplaçant le nombre de destinations possibles et en supprimant toute référence à un ordre de succession prédéfini pour les différentes destinations autorisées.

I. DES EXPÉRIMENTATIONS PERMETTENT D'OCTROYER UN PERMIS DE CONSTRUIRE AUTORISANT PLUSIEURS DESTINATIONS POUR UNE MÊME CONSTRUCTION OU UN MÊME EMPLACEMENT

A. LA RÈGLE DE DROIT COMMUN : LE PERMIS DE CONSTRUIRE AUTORISE UNE DESTINATION UNIQUE

Le code de l'urbanisme prévoit aujourd'hui clairement un lien direct entre le permis de construire et la destination de la future construction⁽²⁾. La destination de la nouvelle construction doit ainsi impérativement être précisée dans la demande du permis de construire (R. 431-5 du code de l'urbanisme).

Cette spécification se justifie par l'existence des différentes réglementations s'appliquant selon l'usage du bâtiment. À titre d'exemple, les logements et les bureaux obéissent ainsi à des réglementations divergentes concernant notamment les risques incendie (titre IV du livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation). Le législateur a tenté de rapprocher ces réglementations : l'article 30 de la loi dite « ELAN » a ainsi créé la notion d'immeuble de moyenne hauteur (IMH) visant à

(1) Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

(2) Article L. 421-6 du code de l'urbanisme : « le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires 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 et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique ».

harmoniser la réglementation en la matière pour les immeubles de bureaux et de logements. Autre exemple, les normes acoustiques sont généralement plus contraignantes dans les locaux d'habitation que dans les bureaux. Au-delà des normes réglementaires de construction, les documents d'urbanisme prévoient des obligations différenciées selon la destination des constructions : c'est notamment le cas en ce qui concerne la réalisation de places de stationnement, dont le nombre imposé est plus important en cas de construction de logements.

Pour ces raisons, le changement de destination d'une construction après son achèvement nécessite une autorisation d'urbanisme, même dans le cas où les caractéristiques techniques du bâtiment permettent une transformation aisée du bâtiment. Une déclaration préalable est nécessaire dans le cas où les travaux ne touchent pas aux murs porteurs ni à la façade du bâtiment. Un permis de construire est obligatoire dans le cas contraire (articles R. 421-14 et R. 421-17 du code de l'urbanisme). La quasi-totalité des projets de transformation de bureaux en logements nécessitent un permis de construire.

B. DES EXPÉRIMENTATIONS DÉJÀ EXISTANTES

Plusieurs dispositifs prennent en compte aujourd'hui la dimension de réversibilité⁽¹⁾ du bâti.

L'article L. 631-7-1 B du code de la construction et de l'habitation, créé par l'article 81 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances (loi dite « Macron »), autorise ainsi l'organe délibérant compétent en matière de PLU à 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.

L'article L. 122-1-1 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction issue de la loi dite « Climat et résilience »⁽²⁾, prévoit que préalablement aux travaux de construction d'un bâtiment, il soit réalisé une « étude du potentiel de changement de destination et d'évolution de celui-ci, y compris par sa surélévation ». Le décret d'application en Conseil d'État, prévu notamment pour identifier les constructions concernées, n'a cependant toujours pas été publié.

Deux dispositifs permettent de délivrer un permis de construire autorisant plusieurs destinations possibles (sans nécessiter une nouvelle autorisation d'urbanisme).

(1) L'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation précise la nature d'une construction réversible comme étant un « bâtiment dont la conception permet d'en changer l'usage, partiellement ou totalement, sans qu'il soit besoin de procéder à une rénovation importante ou une reconstruction ».

(2) Article 224 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

1. Le permis d'innover

L'article 88 de la loi dite « ELAN » a créé un permis d'innover à titre expérimental pour une durée de 7 ans à partir de la promulgation de la loi (courant jusqu'au 23 novembre 2025) autorisant **l'opérateur à déroger à l'ensemble des règles de construction opposables au projet présenté, dès lors qu'il est soumis à un permis de construire ou une déclaration préalable**. Il s'adresse aux maîtres d'ouvrage des constructions ou aménagements qui sont situées dans le périmètre d'une opération d'intérêt national (OIN), d'une grande opération d'urbanisme (GOU) ou dans le périmètre du ou des secteurs d'intervention prévus pour les opérations de revitalisation de territoire (ORT). **Il ne s'applique que si l'objectif fixé par la norme réglementaire est atteint par la solution dérogatoire mise en œuvre.**

Le permis d'innover a vocation à faciliter les projets de construction et de rénovation innovants. Le rapporteur a connaissance de plusieurs projets ayant ainsi permis de donner lieu à une construction réversible grâce au permis d'innover : **l'immeuble La Fabrique au sein du programme Euratlantique dans le quartier de l'Art à Bordeaux constituerait ainsi le premier immeuble « sans destination » au sens de l'urbanisme**. Aucune des constructions ayant donné lieu à un permis de construire autorisant deux destinations successives n'a encore fait l'objet de la transformation permettant le changement de destination prévu par le permis de construire.

2. Le permis à double état dans le cadre des jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) de 2024

L'article 15 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 a créé un permis à double état permettant la transformation des structures prévues pour l'accueil des JOP. Après les JOP, le pavillon accueillant les médias doit être reconverti en 1 500 logements et un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes. Le village olympique est quant à lui censé accueillir, après les JOP, 2 700 appartements familiaux, 900 chambres de résidence étudiante, 100 000 mètres carrés de bureaux et 20 000 mètres carrés de commerces et d'autres activités économiques.

Le permis de construire délivré autorise ainsi une utilisation provisoire avant la transformation du bâti pour sa destination définitive. Concernant l'état provisoire, il autorise une dérogation aux normes existantes à l'exception des règles « relatives à la préservation de la sécurité et de la salubrité sous réserve du respect de ces exigences par l'état définitif du projet ». Le bénéficiaire du permis de construire ou d'aménager dispose ensuite 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. L'amendement dont est issu cet article motive la création de ce permis à double usage par la nécessité de « sécuriser la réversibilité des ouvrages

construits » pour les JOP et de « gagner du temps en terme d’instruction technique et de traitement des éventuels recours contentieux » ⁽¹⁾.

Le décret n° 2018-512 du 26 juin 2018 portant application des articles 10 et 15 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l’organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 détaille la mise en œuvre de ce permis à double état : il doit préciser les caractéristiques aussi bien de l’état provisoire que de l’état définitif de la construction ou de l’aménagement. La demande de permis doit également préciser les travaux impliqués par le passage de l’un à l’autre de ces états et indiquer les éléments du projet qui n’ont pas vocation à être modifiés postérieurement au déroulement des JOP. Elle doit également préciser les destinations et surfaces de plancher provisoires et définitives de la construction projetée.

II. ALLER PLUS LOIN AVEC LE PERMIS DE CONSTRUIRE À DESTINATIONS MULTIPLES

Le rapporteur propose dans le présent article d’élargir la possibilité de recourir à un permis de construire à destinations multiples (ou permis réversible). Cette demande est portée par l’ensemble des acteurs auditionnés : architectes, promoteurs, élus locaux, notaires. Il s’agit d’aller au bout de la logique en assumant clairement la possibilité de créer des immeubles réversibles sans nécessiter une nouvelle autorisation d’urbanisme. Pour les promoteurs immobiliers, les délais et coûts administratifs pourraient être sensiblement réduits. Cela constitue aussi un intérêt patrimonial pour les propriétaires qui pourraient payer aujourd’hui un surcoût inférieur au coût réel de transformation ultérieur et souhaiteraient s’assurer une meilleure liquidité de leurs actifs. **Un tel permis conduirait, comme cela est souhaité par de nombreux acteurs, dont les notaires, à enclencher un rapprochement progressif des normes incendie et acoustiques.** Les évolutions techniques récentes montrent que les architectes sont prêts à construire de façon réversible.

Plusieurs points peuvent être soulignés :

– le permis de construire ne pourrait être délivré par le maire qu’après délibération de l’organe délibérant compétent en matière de PLU autorisant la délivrance d’un tel permis de construire dans la commune ou dans une partie de la commune, dans la logique d’ensemble de la proposition de loi qui confie un pouvoir d’appréciation important aux élus locaux ;

(1) Amendement n° AC72 introduit par la commission des affaires culturelles de l’Assemblée nationale le 7 décembre 2017 en première lecture : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/0383/CION-CEDU/AC72>

– le permis de construire réversible ferait l’objet d’un arrêté afin de consolider la portée juridique de l’acte. Aucune modification ne serait susceptible d’affecter les différentes destinations du bien, y compris en cas de changement de normes ;

– le rapporteur ne souhaite ni limiter le nombre de destinations possibles, ni fixer un ordre de succession dans les différentes destinations de la construction. Il ne souhaite pas non plus borner dans le temps la possibilité de changer de destination ;

Ce permis peut enfin être l’occasion d’établir de nouvelles normes adaptées à l’ensemble des types de construction permettant une adaptation facile du bâti et assurer une pluralité de destinations.

Établir les caractéristiques d’un tel permis nécessitera du temps. Il prendra sans doute d’abord la forme d’une expérimentation. Mais c’est un vrai changement de philosophie et un choc de simplification qui seraient attendus du pouvoir réglementaire par le législateur, si cet article était adopté.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l’article 4 modifié par les amendements CE47 (rédactionnel), CE48, CE49 et CE50 (rédactionnel) du rapporteur.

L’amendement CE49 permet de ne pas fixer un ordre de succession *a priori* dans les différentes destinations possibles de la construction ayant bénéficié du permis réversible à destinations multiples.

L’amendement CE48 permet de ne pas limiter à deux le nombre de destinations prévu par le permis de construire réversible délivré.

*

* *

Article 5

(article L. 2171-2 du code de la commande publique)

Ouverture du recours au marché de conception-réalisation pour les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires

Article adopté par la commission avec modifications

Le présent article ouvre aux centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) le droit de recourir aux marchés de conception-réalisation.

L'expérimentation ouverte par la loi dite « ELAN », achevée depuis le 31 décembre 2021, s'est révélée utile. Sa non-reconduction a constitué un handicap empêchant les CROUS de livrer rapidement les opérations de rénovation et de construction de logements étudiants.

L'article a été adopté, modifié par un amendement rédactionnel du rapporteur.

I. LES CROUS NE PEUVENT PLUS RECOURIR AUX MARCHÉS DE CONCEPTION-RÉALISATION

A. LA MISSION DES CROUS

Comme le souligne le rapport déposé par la commission des affaires économiques sur le logement et la précarité des étudiants, des apprentis et des jeunes actifs en décembre 2021 ⁽¹⁾, les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), établissements publics à caractère administration (EPA), dont la mission est d'améliorer la vie quotidienne des étudiant (bourse, restauration, action culturelle) sont impliqués tout au long de la chaîne du logement étudiant, de la production à l'exploitation en passant par la rénovation.

L'offre de logement social étudiant se situe aujourd'hui à environ 240 000 logements, dont 175 000 sont gérés par les CROUS auxquels s'ajoutent ceux gérés par des associations déclarées (ARPEJ, Fac Habitat, *etc.*) et des bailleurs sociaux. Entre 15 % et 30 % des places du parc sont occupées par des étudiants internationaux. Entre 2011 et 2022, le réseau a réhabilité au total 42 767 logements et construit ou pris en gestion 34 962 places supplémentaires.

(1) Rapport d'information n° 4817 sur le logement et la précarité des étudiants, des apprentis et des jeunes actifs, présenté par David Corceiro et Richard Lioger au nom de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, décembre 2021. Le rapport est disponible à l'adresse suivante : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/15b4817_rapport-information#_Toc256000044.

NOMBRE DE LOGEMENTS CONSTRUITS ET RÉNOVÉS PAR LES CROUS DEPUIS 2012

| Années | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Nombre de logements réhabilités | 5900 | 5204 | 4096 | 4071 | 2406 | 3050 | 4417 | 2448 | 2456 | 2803 | 2402 | 3514 |
| Nombres de logements construits ou pris en gestion | 4000 | 3800 | 4034 | 2241 | 4038 | 3136 | 3992 | 2251 | 2883 | 651 | 946 | 2990 |

Source : Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)

Au regard de la crise actuelle du logement étudiant, les CROUS tablent sur un doublement du nombre de nouvelles places mises en service chaque année (environ 5 000 logements de production nouvelle portés par les CROUS) : Mme Borne, la Première ministre, a annoncé en septembre 2023 la création de 30 000 logements étudiants d’ici la fin du quinquennat. 25 millions d’euros supplémentaires (pour une enveloppe totale supérieure à 110 millions d’euros) ont été ouverts en loi de finances initiales pour 2024 afin de faire face aux besoins de construction nouvelle et de rénovation.

La construction de nouvelles places est soit réalisée en maîtrise d’ouvrage directe, soit confiée à des bailleurs sociaux, notamment aux offices publics de l’habitat. Si, ces dernières années, les bailleurs sociaux ont assuré la plupart des opérations de construction neuve, les CROUS ont de nouveau développé les compétences en interne depuis une dizaine d’années pour assurer eux-mêmes la maîtrise d’ouvrage de leur projet. **Il est à noter que les CROUS participent de la transformation d’actifs immobiliers (notamment d’anciens locaux universitaires) en logements.**

À titre d’exemple, le CROUS de Versailles a bénéficié d’une autorisation d’occupation temporaire de longue durée d’un ensemble immobilier classé affecté au Centre des monuments nationaux, site dit « des Malaquais », pour la réhabilitation des anciennes écuries en résidence universitaire de 57 places (livraison prévue en 2023-2025). Le réseau des CROUS développe par ailleurs une expertise croissante dans la requalification de bâtiments administratifs, qu’il s’agisse de locaux d’enseignement (exemple du projet Villebon Charpak en cours au CROUS de Versailles ou de la requalification de l’école de chimie à Montpellier) ou de locaux administratifs (exemple de la résidence Duportal à Toulouse).

B. L’EXPÉRIMENTATION AYANT OUVERT LE DROIT AUX CROUS DE BÉNÉFICIER DU MARCHÉ DE CONCEPTION-RÉALISATION

Les CROUS ont bénéficié d’une expérimentation applicable entre l’adoption de la loi ELAN et le 31 décembre 2021 leur permettant de recourir aux marchés de conception-réalisation ⁽¹⁾.

(1) Cf. article 69 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique.

1. Les marchés de conception-réalisation

L'un des fondements de la loi dite « MOP » ⁽¹⁾ repose sur la distinction entre la mission de maîtrise d'œuvre (l'acteur chargé d'apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme défini par le maître d'ouvrage ⁽²⁾) et la mission des entrepreneurs chargés des travaux dont la consultation et la sélection pour l'attribution des marchés publics est assurée par le maître d'ouvrage (la personne publique définissant le programme, son financement et le choix du processus selon lequel il doit être mené).

Cette distinction fondamentale a pour objectif de prévenir toute situation de conflit d'intérêts pour le maître d'œuvre puisque ce dernier ne peut pas être lié contractuellement avec les entreprises qui réalisent les travaux. Elle garantit aussi au maître d'ouvrage que le maître d'œuvre défendra ses intérêts pendant tout le déroulement de l'opération et notamment au moment du chantier.

Le marché de conception-réalisation, un des trois marchés globaux passés par dérogation au principe d'allotissement, constitue une exception à ce principe. Il permet à l'acheteur (le maître d'ouvrage) de confier à un unique opérateur économique une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux.

Si ce marché n'a pas la préférence des architectes qui ont peur de perdre une certaine indépendance, s'il nécessite une définition précise du projet préalable et s'il est réputé être moins favorable aux petites et moyennes entreprises, **il permet pour le maître d'ouvrage de conclure un unique contrat portant sur la conception et la réalisation du projet, et constitue ainsi un gain de temps très conséquent.** Le constructeur et le concepteur travaillent très en amont du projet, dès le démarrage de la phase de conception de l'ouvrage, contrairement aux travaux menés selon les dispositions de la loi MOP.

L'article 2171-2 du code de la commande publique conditionne normalement la conclusion d'un marché de conception-réalisation à des conditions précises justifiant l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage (amélioration de l'efficacité énergétique). Les bailleurs sociaux (organismes d'habitations à loyer modéré et sociétés d'économie mixte) sont les seuls acteurs à pouvoir recourir aux marchés de conception-réalisation sans condition.

(1) Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

(2) Article L.2431-1 du code de la commande publique.

2. Des résultats positifs enregistrés par les CROUS lors de l'expérimentation

Selon les informations transmises au rapporteur, 31 opérations dans 11 CROUS auraient été menées durant la période de l'expérimentation. Cela a représenté 1 150 logements neufs ainsi réalisés ainsi que 5 674 logements réhabilités.

Les avantages pour les CROUS sont évidents : la procédure a permis de produire ou rénover des logements dans des délais réduits (**gains de 6 à 12 mois**), alors que l'exigence de disposer des logements à la rentrée de septembre est cruciale (les logements livrés ou rénovés plus tard ne pouvant être mis à disposition que lors de la rentrée universitaire suivante). **La procédure a été sécurisée et simplifiée en évitant de passer une myriade de contrats publics** conduisant à des renégociations particulièrement complexes, coûteuses et source de litiges.

Le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) a précisé au rapporteur que les projets menés avaient respecté les enveloppes financières globales initialement fixées. **Le coût de l'opération est mieux maîtrisé car fixé dès la notification du marché.** La procédure de conception-réalisation permettrait aussi de se prémunir des défaillances d'entreprises puisque la responsabilité en incombe au titulaire du marché et non au pouvoir adjudicateur comme dans des marchés de travaux classiques.

II. LA PÉRENNISATION DE L'EXPÉRIMENTATION

Au regard des arguments avancés, le présent article propose de pérenniser l'expérimentation en ouvrant la possibilité aux CROUS de recourir aux marchés de conception-réalisation sans limite temporelle dans le temps, possibilité dont bénéficient aujourd'hui les bailleurs sociaux.

C'est un gain de temps et d'argent alors que la bataille du logement étudiant doit plus que jamais être menée.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'article modifié par l'amendement rédactionnel CE45 du rapporteur.

*

* *

Article 5 bis (nouveau)
(article L. 151-28 du code de l'urbanisme)

Extension de la majoration du volume constructible prévu par le PLU aux opérations de construction de logements étudiant des CROUS

Article créé par la commission

Le nouvel article 5 bis, introduit après l'adoption de l'amendement CE39 de Mme Annaïg Le Meur, permet d'étendre la majoration du volume constructible que peut prévoir le PLU dans des secteurs définis pour la construction de logements étudiants par le réseau des CROUS

I. LA MAJORATION DU VOLUME CONSTRUCTIBLE EXISTANTE DANS LE CODE DE L'URBANISME

Le 2° de l'article L.151-28 du code de l'urbanisme prévoit la possibilité pour le règlement du PLU, ou du document d'urbanisme en tenant lieu, d'autoriser, dans certains secteurs, une majoration du volume constructible tel qu'il résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol pour la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux.

Cette majoration, fixée pour chaque secteur, ne peut excéder 50 %.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LA COMMISSION : L'EXTENSION DU BONUS DE CONSTRUCTIBILITÉ AUX LOGEMENTS GÉRÉS PAR LES CROUS

L'amendement CE39 de Mme Annaïg Le Meur, adopté avec l'avis favorable du rapporteur, vise à étendre ce bonus de constructibilité aux opérations de construction de logements gérés par les CROUS.

Ce dispositif de bon sens permettra de densifier certaines opérations de construction de logements neufs des CROUS pour faire face aux difficultés actuelles des étudiants pour se loger.

La rédaction du dispositif devra être consolidée en séance.

*

* *

Article 6

(article 9 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis)

Facilitation du changement de destination d'un lot au sein d'une copropriété pour la transformation de locaux tertiaires en logements

Article adopté par la commission avec modifications

Le présent article vise à faciliter le changement de destination d'une partie privative au sein d'une copropriété, pour transformer un local affectée à une activité tertiaire en logement. La rédaction initiale permet au copropriétaire de transformer son lot en logement, sans pouvoir être limité par les autres copropriétaires, même lorsque le règlement de copropriété interdit un tel changement.

La commission a adopté l'article 6, modifié par l'amendement CE44 du rapporteur, qui prévoit que la majorité de l'article 24 de la loi de 1965 soit nécessaire pour autoriser un tel changement.

I. LE RÈGLEMENT DE COPROPRIÉTÉ PEUT INTERDIRE LA TRANSFORMATION DE BUREAUX EN LOGEMENTS

La loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis (dite « loi de 1965 ») encadre le changement de destination d'une partie privative au sein d'une copropriété :

– son article 8 prévoit que le règlement de copropriété « détermine la destination des parties tant privatives que communes, ainsi que les conditions de leur jouissance ». Il « ne peut imposer aucune restriction aux droits des copropriétaires en dehors de celles qui seraient justifiées par la destination de l'immeuble, telle qu'elle est définie aux actes, par ses caractères ou sa situation. » ;

– son article 9 précise que « chaque copropriétaire dispose des parties privatives comprises dans son lot ; il 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 ».

A. DANS LE CAS OÙ LE RÈGLEMENT DE COPROPRIÉTÉ EXCLUT LA TRANSFORMATION DU LOCAL EN LOGEMENT

Si le règlement de copropriété exclut l'usage d'habitation (exemple des immeubles à usage exclusif professionnel ou de bureaux) ou lorsqu'il précise qu'un lot spécifique ne peut être affecté qu'à un usage particulier autre que l'habitation (par exemple s'il spécifie que les locaux du rez-de-chaussée ne peuvent être destinés qu'à une activité commerciale), la modification du règlement de copropriété s'impose. **L'unanimité est alors nécessaire pour autoriser la modification de la**

destination inscrite dans le règlement de copropriété selon une jurisprudence constante de la Cour de cassation s'appuyant notamment sur le fondement du troisième alinéa de l'article 26 de la loi de 1965⁽¹⁾. À titre d'exemple, la jurisprudence a confirmé que la transformation d'un local en logement, dans un immeuble à destination exclusivement commerciale, était prohibée⁽²⁾.

Concernant la transformation de locaux commerciaux en logements, la jurisprudence prévoit que, même si une destination mixte est prévue pour l'immeuble, la transformation en habitations de locaux commerciaux au rez-de-chaussée peut porter atteinte à la destination de l'immeuble, si le règlement de copropriété prévoit leur existence pour la desserte de la copropriété en commerces⁽³⁾.

Conformément à l'article 42 de la loi de 1965, le copropriétaire qui contrevient à la destination de l'immeuble s'expose à une action en cessation de l'infraction (dans un délai de prescription fixé à 5 ans à compter du jour de la découverte des faits contestés).

B. DANS LES CAS OÙ LE RÈGLEMENT DE COPROPRIÉTÉ N'EXCLUT PAS LA TRANSFORMATION DU LOCAL EN LOGEMENT

Dans d'autres cas, la transformation de la destination d'une partie privative n'engage aucune modification du règlement de copropriété, sous réserve du respect des documents d'urbanisme en vigueur (qui peuvent interdire par exemple qu'un rez-de-chaussée commercial soit transformé en logement) :

– soit le règlement de copropriété autorise expressément le changement d'affectation ;

– soit le changement d'affectation n'est pas expressément autorisé par le règlement de copropriété mais n'affecte ni la destination de l'immeuble (exemple des immeubles à usage mixte accueillant des locaux professionnels et commerciaux ainsi que des logements sans clause spécifique pour le lot concerné), ni le droit des autres copropriétaires.

Dans ce cas, le copropriétaire peut transformer la destination de ses parties privatives, sans demander l'accord des autres copropriétaires, indépendamment des travaux à réaliser qui peuvent nécessiter une approbation en assemblée générale (en cas d'impact sur les parties communes ou sur l'aspect extérieur de l'immeuble). Si le copropriétaire soumet à l'avis de l'assemblée générale de copropriété la transformation de la destination de ses parties privatives, il peut contester le refus qui constitue un abus de majorité.

(1) « L'assemblée générale ne peut, à quelque majorité que ce soit, imposer à un copropriétaire une modification à la destination de ses parties privatives ou aux modalités de leur jouissance telles qu'elles résultent du règlement de copropriété ».

(2) CA Aix-en-Provence, 4^e ch., sect. B, 14 oct. 2004, n° 01/14843.

(3) Cass. 3^e civ., 26-4-2006, n°05-12045.

II. LE CHANGEMENT DE DESTINATION DOIT AUJOURD'HUI ÊTRE FACILITÉ

En tant que maire, le rapporteur a lui-même pu constater que l'obligation d'unanimité pouvait empêcher la transformation de locaux professionnels en logements, au sein d'immeubles en copropriété, sans même évoquer les cas où par acquis de conscience, le copropriétaire demande l'avis de l'assemblée générale alors même qu'il n'en a pas besoin. Il est donc crucial de faciliter cette transformation.

Dans sa rédaction initiale, l'article 6 dispose que l'assemblée générale de copropriété ne peut pas s'opposer « à quelque majorité que ce soit » à la transformation de la destination d'une partie privative tertiaire vers une destination d'habitation, même si la destination de l'immeuble fixée par le règlement de copropriété l'interdit.

Après avoir échangé avec les professionnels du logement, notamment la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM) et l'Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI), cette proposition apparaît comme étant très ambitieuse : elle pourrait par exemple conduire à autoriser un copropriétaire seul à transformer un plateau de bureaux en logements dans un immeuble exclusivement composé de bureaux aux autres étages. Une telle transformation pourrait conduire à des conflits d'usages significatifs et rendre impossible la cohabitation. Une telle transformation pourrait engager des travaux très significatifs, pouvant également porter sur les parties communes.

Le rapporteur a donc souhaité déposer un amendement permettant de soumettre le changement de transformation d'un bureau en habitation, en cas d'interdiction par le règlement de copropriété, à la majorité simple de l'article 24.

Les différentes règles de majorité en assemblée générale de copropriété.

Les décisions sont prises en assemblée générale de copropriété à :

- l'unanimité ;
- la majorité dite « simple », soit la majorité des voix exprimées des copropriétaires, représentés ou ayant voté par correspondance (article 24). Sont notamment concernées les décisions indispensables ou jugées prioritaires (travaux nécessaires à la conservation de l'immeuble et à la santé des occupants, travaux rendus obligatoires par des dispositions réglementaires ou législatives, travaux d'accessibilité, plan de travaux d'économies d'énergie, *etc.*) ;
- la majorité absolue des voix de tous les copropriétaires (article 25). L'article 25-1 prévoit que l'assemblée générale peut se prononcer selon les règles de la majorité simple pour les décisions relevant normalement de la majorité de l'article 25 si le projet a recueilli au moins le tiers des voix lors du premier vote ;
- la majorité des deux tiers des copropriétaires pour les décisions qui modifient substantiellement les règles de fonctionnement de la copropriété (article 26).

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 6, modifié par l'amendement CE44 du rapporteur, qui prévoit que la majorité de l'article 24 de la loi de 1965 soit nécessaire pour autoriser le changement de destination lorsque le règlement de copropriété ne l'autorise pas.

*

* *

Article 7

(articles 24 et 25 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis)

Modification des règles de majorité applicables à la modification de la répartition des charges liée à la transformation de locaux tertiaires en logements

Article adopté par la commission avec modifications

En cas de transformation d'un bureau en logement, le présent article propose d'adopter à la majorité simple la résolution de l'assemblée générale de copropriété modifiant la répartition des charges liée à ce changement de destination.

Il s'agit d'une contrepartie accordée aux autres copropriétaires qui pourraient être lésés par ce changement de destination.

La commission a adopté l'article modifié par un amendement de coordination du rapporteur.

I. LES RÈGLES DE MAJORITÉ S'APPLIQUANT À LA NOUVELLE RÉPARTITION DES CHARGES LIÉE À UN CHANGEMENT D'USAGE DANS DES PARTIES PRIVATIVES

L'article 10 de la loi de 1965 distingue deux types de charges supportées par les copropriétaires :

– les charges « entraînées par les services collectifs et les éléments d'équipement commun » (premier alinéa). Il s'agit des charges dites spéciales afférentes par exemple au gardiennage, au système de sécurité, au fonctionnement de la chaudière collective et à l'ascenseur ;

– les charges dites générales « relatives à la conservation, à l’entretien et à l’administration des parties communes, générales et spéciales » (deuxième alinéa). Elles concernent l’administration (honoraires du syndic et frais de tenue des assemblées générales), la conservation (ravalement des façades, réfection des toitures) et l’entretien des parties communes.

Les charges spéciales sont réparties en fonction de l’utilité objective que présentent les services et équipements pour chaque lot de copropriété. Ainsi, un copropriétaire d’un lot situé en rez-de-chaussée ne participera pas aux charges d’ascenseur (sauf si ce dernier dessert la cave ou le parking).

Les charges générales sont réparties selon la valeur relative du lot de copropriété, établie en fonction de la consistance, de la superficie ou de la situation du lot à l’origine des tantièmes (la quote-part des parties communes qui revient à chaque copropriétaire), sauf disposition contraire (article 5 de la loi précitée). Elles ne sont donc pas calculées en fonction de l’utilisation du lot.

Si la répartition des charges ne peut être modifiée qu’à l’unanimité des copropriétaires selon la règle de droit commun prévue à l’article 11 de la loi précitée, le e) de l’article 25 prévoit que la modification de la répartition des charges spéciales, qui dépend de l’utilisation des services et équipements collectifs et qui a été rendue nécessaire par un changement de l’usage d’une ou plusieurs parties privatives, est adoptée à la majorité des voix de l’article 25.

II. PASSER À LA MAJORITÉ SIMPLE DE L’ARTICLE 24, POUR PERMETTRE UNE MODIFICATION DE LA RÉPARTITION DES CHARGES LIÉE À UNE TRANSFORMATION DE LA DESTINATION D’UN BIEN EN HABITATION, DOIT PERMETTRE DE SÉCURISER LES AUTRES COPROPRIÉTAIRES

La transformation d’un bureau en logement peut conduire les copropriétaires à revoir la répartition des charges spéciales au sein d’une copropriété même si les plusieurs acteurs auditionnés soulignent qu’une nouvelle répartition n’est pas automatiquement nécessaire en cas de changement de destination de bureaux à logements (ANCC et UNPI). *A priori*, aucune raison ne justifie une nouvelle répartition des charges générales qui dépend de la répartition des tantièmes, non affectée par le changement de destination.

En effet, il apparaît que la modification des charges pour les autres copropriétaires ne s’impose que si le changement d’affectation induit une disproportion entre l’utilisation des services collectifs ou des éléments d’équipements et la quote-part supportée par le copropriétaire. **Il a pu être jugé par exemple que la transformation d’un appartement en cabinet médical impliquait une aggravation des charges d’ascenseur.** La jurisprudence a précisé que le fait que le règlement de copropriété prévoit une destination mixte n’excluait pas que le changement de l’usage puisse entraîner une augmentation des charges ⁽¹⁾.

(1) Cass. 3^e civ., 01-10-2014, n° 13-21745.

Il est moins certain, dans le cas inverse de la transformation d'un local professionnel en habitation, qu'une telle transformation puisse engager une augmentation des charges pour l'ensemble des copropriétaires.

Quoiqu'il en soit, même s'il n'existe pas *a priori* de certitudes concernant le ou les bénéficiaires éventuels d'une telle répartition (le propriétaire du lot dont la destination est changée ou les autres copropriétaires), **abaisser les règles de majorité de l'article 25 (majorité absolue des copropriétaires) à l'article 24 (majorité des présents) comme le propose l'article 7 de la PPL doit permettre de faciliter la prise de décision et rendre plus acceptable un changement de destination pour les autres copropriétaires : « il est normal qu'une éventuelle augmentation des dépenses relatives au changement d'usage d'un lot soit supportée par le seul bénéficiaire de ce changement et non par la collectivité »** ⁽¹⁾.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'article modifié par l'amendement de coordination CE43 du rapporteur.

(1) Florence Jammes, « Les changements d'affectation des parties privatives des lots de copropriété », Droit et Ville, 2015/2 (N° 80), p. 91-105.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 24 janvier 2024, la commission des affaires économiques a examiné la proposition de loi visant à faciliter la transformation des bureaux en logements (n° 2003) (M. Romain Daubié, rapporteur).

M. le président Guillaume Kasbarian. Notre rapporteur, M. Romain Daubié, membre du groupe Démocrate, est le premier signataire de la proposition de loi transpartisane visant à faciliter la transformation des bureaux en logements. Cette dernière est inscrite à ce titre à l'ordre du jour de la semaine de l'Assemblée nationale qui débutera lundi prochain.

Après le projet de loi sur l'habitat dégradé et la proposition de loi sur les meublés de tourisme soutenue par Annaïg Le Meur et Inaki Echaniz, ce sera le troisième texte relatif au logement examiné en séance dans ces premières semaines de l'année 2024. C'est dire si le logement est une priorité pour notre commission.

Ce texte, qui s'appuie sur l'expérience des élus locaux, vise à leur fournir des outils de simplification et d'accélération des procédures, afin de créer plus de logements. Il comporte également un volet sur le logement étudiant.

M. Romain Daubié, rapporteur. Je n'ai pas la prétention de penser que cette proposition de loi va résoudre à elle seule la grave crise du logement que nous traversons, mais je suis convaincu qu'une crise protéiforme appelle des solutions plurielles, et j'en propose une.

On a longtemps estimé que la transformation de bureaux en logements était une opération trop complexe. Mais, avec la forte hausse de la demande en logements et la vacance de nombreux bureaux, du fait notamment du développement du télétravail, nous sommes à un moment charnière, où il importe de favoriser cette transformation.

C'est aussi une nécessité écologique. Le secteur résidentiel représente 17 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) ; reconverter des bureaux en logements sans passer par des opérations de démolition-reconstruction, fortement émettrices de GES et générant des quantités de déchets importantes, relève du simple bon sens. Cette reconversion permet, en outre, de lutter contre l'étalement urbain, donc de consommer moins de terrains agricoles ou naturels, ce qui participe des objectifs « zéro artificialisation nette » (ZAN).

Des mesures ont déjà été prises pour faciliter cette reconversion, notamment dans la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) : je pense au bonus de constructibilité de 30 %, à l'autorisation d'occupation temporaire de locaux de bureaux vides à des fins d'habitation ou

encore à la création de la notion d'immeuble de moyenne et grande hauteur (IMH), dont l'objectif était notamment de rapprocher les normes de protection contre les risques d'incendie applicables aux immeubles de bureaux et de logements.

Nous devons aller encore plus loin et c'est tout l'objet de cette proposition de loi, qui repose sur quelques principes simples. Premièrement, cette transformation doit être pilotée au plus près des territoires, par le bloc communal. Nous croyons à la liberté locale et pensons que c'est aux élus et aux acteurs de terrain de trouver des solutions pertinentes pour leur territoire. Deuxièmement, les dispositions de ce texte doivent s'appliquer partout, et pas seulement dans les métropoles : je vous proposerai un amendement en ce sens à l'article 1^{er}. Troisièmement, cela ne doit représenter aucun coût supplémentaire pour l'État. Enfin, et c'est le point le plus important, les mesures proposées ne procèdent pas d'une réflexion théorique et hors-sol ; elles s'appuient directement sur mon expérience de maire et ont été nourries par mes échanges avec les acteurs du logement. Certaines d'entre elles sont inspirées d'un rapport du Conseil supérieur du notariat.

Je tiens à remercier l'ensemble des acteurs auditionnés, avec qui nous avons eu des échanges fructueux : les associations représentatives des élus – l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), l'Association des maires ruraux de France (AMRF) et Départements de France – qui ont montré un réel intérêt pour les nouvelles possibilités qu'offre ce texte ; l'ensemble des acteurs privés du logement – architectes, promoteurs immobiliers, notaires, organisations représentatives des propriétaires et des professionnels de l'immobilier ; enfin, tous les acteurs publics, en particulier le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous).

Je vais à présent détailler les dispositifs du texte, qui permettent d'agir à la fois sur les freins administratifs et réglementaires, et sur le droit de la copropriété.

L'article 1^{er} donne davantage de souplesse aux élus locaux. Le règlement des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) comporte souvent un zonage qui empêche la transformation de bureaux en logements. Ce zonage est souvent justifié : une zone entièrement commerciale, située en périphérie et mal desservie par les transports, n'est pas adaptée pour accueillir de nouveaux habitants. Mais il arrive aussi que ce zonage ne soit plus adapté aux transformations de l'environnement urbain et qu'il bloque des projets engagés par le maire pour transformer certains quartiers.

Modifier un PLU est long, complexe et coûteux. L'article 1^{er}, dans la nouvelle version que je vous soumettrai par voie d'amendement, donne la responsabilité au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de PLU de faire savoir dans un délai de trois mois, pour chaque projet qui lui sera soumis, s'il autorise ou non la transformation de bureaux en logements. L'amendement de rédaction globale que je défendrai a le mérite d'améliorer le dispositif initial, tout en préservant son esprit,

qui consiste à faire confiance aux élus locaux. Les élus pourront s'opposer à ces projets par délibération et le dispositif s'appliquera finalement dans tout le territoire, et pas seulement dans les zones tendues – ce point avait fait débat.

L'AMRF a souligné l'intérêt qu'il y aurait à étendre ces dérogations à d'anciens équipements publics – gares, écoles, bureaux de poste – et je ne peux qu'y souscrire. En revanche, nous n'avons pas souhaité étendre cette disposition aux locaux commerciaux, pour des raisons techniques – le problème des vitrines – mais aussi d'aménagement du territoire, car il importe de maintenir des commerces et des services dans nos centres-villes et de ne pas les dévitaliser.

Les articles 2 et 3 partent du constat que les élus ne sont pas incités à autoriser la transformation de bureaux en logements, parce qu'en cas de transformation du bâti sans démolition-reconstruction, les collectivités territoriales ne bénéficient pas de la taxe d'aménagement. Or cette prime à la démolition-reconstruction est une aberration d'un point de vue écologique. Ces deux articles donnent donc la possibilité aux collectivités locales – j'insiste sur le fait que ce n'est pas une obligation – d'assujettir les opérations de transformation de bureaux en logements à la taxe d'aménagement. Les recettes supplémentaires générées par cette taxe permettront de financer des services publics et de mieux accueillir les nouveaux habitants. Je présenterai deux amendements de rédaction globale pour consolider le dispositif, en tenant compte des échanges que j'ai eus avec la direction de la législation fiscale (DLF).

L'article 4 est ambitieux, car les architectes sont désormais en mesure de construire des bâtiments réversibles, dont la destination pourra évoluer en fonction des besoins. Certaines expérimentations sont déjà en cours – je pense au permis d'innover de la loi ELAN et au permis à double état introduit dans la loi relative aux jeux Olympiques et Paralympiques –, mais il faut aller plus loin, en créant le permis à destinations multiples.

L'article 5, relatif au logement étudiant, autorise les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) à recourir aux marchés de conception-réalisation pour la construction et la rénovation de leurs résidences étudiantes. Je rappelle que 1,5 million d'étudiants sont mal logés ; cette disposition permettra de gagner beaucoup de temps.

Les articles 6 et 7, enfin, visent à faciliter la transformation des locaux professionnels et des bureaux en logements au sein des copropriétés. Aujourd'hui, un seul copropriétaire peut bloquer une telle transformation lorsque le changement d'usage d'une partie privative contrevient à la destination de l'immeuble : il convient donc de revenir sur cette règle de l'unanimité. Nos auditions m'ont convaincu que la meilleure solution consiste à retenir la majorité simple des présents, dite majorité de l'article 24 de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, qui garantit le droit de copropriété, tout en anticipant de possibles conflits d'usages.

Je me réjouis que la quasi-totalité des groupes aient déposé des amendements constructifs sur cette proposition de loi transpartisane, qui nous concerne tous. Grâce à des mesures de simplification alliant efficacité économique et préservation de l'environnement, elle va nous aider à lutter contre la crise du logement. Elle va aussi contribuer à redynamiser nos centres-villes et nos centres-bourgs, en transformant des espaces vacants en logements abordables.

M. le président Guillaume Kasbarian. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

Mme Annaïg Le Meur (RE). Après avoir voté hier le projet de loi relatif à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement, notre commission étudie ce matin un nouveau texte relatif à la crise du logement : c'est la preuve que notre majorité se mobilise pleinement sur cette question.

Face à la crise actuelle, les anciennes recettes ne suffisent pas. Nous devons faire preuve d'audace et d'inventivité pour remettre rapidement des logements sur le marché, tout en respectant nos obligations en matière d'artificialisation des sols et de maîtrise du foncier. Or le changement des habitudes de travail nous offre de nouvelles opportunités d'aménager le territoire et de repenser nos villes. Avec le développement du télétravail et le recours croissant aux bureaux flexibles, le taux d'occupation des bureaux a diminué de 5,4 % en deux ans, créant de la vacance supplémentaire dans des zones souvent très denses. Transformer ces bureaux en logements permettrait de répondre à la crise actuelle, tout en respectant nos objectifs de transition énergétique et de mixité sociale.

La transformation de bureaux en logements reste un phénomène très marginal, car elle est à la fois complexe et coûteuse. Le texte qui nous est soumis lève plusieurs freins, en simplifiant la modification du plan local d'urbanisme, en assujettissant les opérations de transformation de bureaux en logements à la taxe d'aménagement, en sécurisant les aménageurs dans leur projet grâce au permis de construire à destinations successives et en limitant les cas d'opposition à un changement d'usage dans les copropriétés. Il permet également aux centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) de recourir sans condition aux marchés de conception-réalisation pour réduire les délais de transformation des bureaux en logements étudiants. Le groupe Renaissance apportera son soutien à ce texte pragmatique, concret et utile.

M. Romain Daubié, rapporteur. Je me réjouis d'entamer avec vous l'examen de ce texte, en vue de l'améliorer et de le faire vivre.

M. Frédéric Falcon (RN). Cette proposition de loi va dans le bon sens : la majorité commence enfin à explorer des mesures dérogatoires en vue d'assouplir nos règles d'urbanisme et de répondre à la crise du logement. La création d'un permis de construire à destinations successives, réclamée de longue date par les professionnels de l'immobilier, nous semble pertinente, tout comme la possibilité

d'aller contre les règles définies par le PLU pour transformer des surfaces de bureaux en logements : elle donnera un peu d'air aux communes.

Si nous sommes globalement favorables aux dispositions de cette proposition de loi, nous souhaiterions toutefois que celle-ci s'inscrive dans une réflexion plus globale sur l'aménagement du territoire. Il importe que le préfet retrouve une place centrale dans la politique du logement, qui devrait être impulsée par le Gouvernement. Représentant de ce dernier, le préfet est le garant de l'équilibre de son territoire ; il s'affranchit des intérêts particuliers et veille à l'application de la loi. C'est pourquoi nous défendons un amendement exigeant un agrément du préfet avant tout changement de destination.

Cette proposition de loi ne doit pas occulter la faiblesse de la politique gouvernementale en matière de logement et d'aménagement du territoire. Le Rassemblement national déplore que le ministère du logement soit vacant depuis le dernier remaniement ; compte tenu de la gravité de la crise du logement, cette situation est incompréhensible. Nous regrettons également que le ministère de l'aménagement du territoire ait disparu avec l'arrivée au pouvoir d'Emmanuel Macron et que cette question essentielle soit désormais prise en charge par le nébuleux ministère de la transition écologique. La décennie Hollande-Macron n'a proposé aucune vision à long terme et ces trois quinquennats auront fait perdre quinze ans à la France. La métropolisation, qui est l'une des causes principales de la crise du logement et des crises sociales passées ou à venir, aura été largement encouragée. Les normes et les contraintes environnementales absurdes comme l'objectif zéro artificialisation nette auront porté à un point critique la pénurie de foncier ; les dispositifs favorisant l'investissement et l'accès au logement, tels que les aides personnelles au logement (APL) et le dispositif dit « Pinel », auront été rabotés de façon historique ; les grands chantiers d'aménagement d'infrastructures, enfin, seront restés au point mort.

Nous voterons cette proposition de loi, mais nous déplorons que le Gouvernement n'ait aucune vision à long terme pour sortir les Français de la crise et qu'il reste sourd aux appels des professionnels et des territoires qui tirent la sonnette d'alarme depuis de longs mois. Chers collègues de la majorité, quand allez-vous faire entendre raison au Président Macron et le sortir de ses postures idéologiques, qui mènent les Français dans le mur ?

Mme Nathalie Oziol (LFI-NUPES). Depuis le début de l'année, au moins quatre personnes sont mortes de froid parce qu'elles n'avaient pas de logement, on estime à 3 000 le nombre d'enfants vivant dans la rue et 2,4 millions de Françaises et de Français sont dans l'attente d'un logement social – à Montpellier, il faut attendre vingt et un mois en moyenne pour s'en voir attribuer un.

Selon Oxfam, les 25 % les plus modestes consacrent deux fois plus de leurs revenus aux dépenses de logement que les 25 % les plus aisés et les 10 % des Français les plus riches concentrent 44 % de tout le patrimoine immobilier français. Depuis la première élection d'Emmanuel Macron, les mesures anti-pauvres et

anti-locataires ont été légion : baisse des APL, effondrement de la production de logement social, loi Kasbarian-Bergé facilitant les expulsions locatives, augmentation de l'indice de réglementation des loyers – qui constitue *de facto* une augmentation des loyers –, sans parler des expulsions d'étudiants de leurs logements Crous ou des destructions de foyers de travailleurs pour les jeux Olympiques.

Il faudrait un plan d'urgence pour permettre à chacun d'avoir un toit sur la tête ; or ce texte n'est qu'une rustine sur un pneu éventré. Laisser des bâtiments vacants quand nos concitoyens et nos concitoyennes peinent à trouver des abris est certes indécent et la transformation de bureaux vides en logements est une piste intéressante, qui a en outre le mérite de ne pas artificialiser de nouvelles terres. Mais ce texte ne va pas modifier structurellement le marché du logement en France, puisqu'il ne prévoit pas de mettre fin au désengagement de l'État dans la production de logements, ni à la financiarisation croissante de ce qui est désormais vu comme un juteux investissement.

Cette proposition de loi a pour objectif de gagner du temps en assouplissant certaines contraintes administratives, mais la transformation de bureaux en logements prendra tout de même beaucoup de temps, puisque de nombreux problèmes techniques se posent : adapter la hauteur sous plafond et le volume des pièces ; garantir une bonne protection acoustique ; assurer une desserte en transport en commun et la présence d'aménités diverses dans des zones jusqu'ici dévolues au travail.

Par ailleurs, il nous semble important d'encadrer certaines dispositions, afin de prévenir toute dérive. Nous proposons ainsi que les dérogations au PLU bénéficient principalement à des publics prioritaires et que l'on s'assure, lorsqu'on accordera des permis de construire à destinations successives, que la transformation à venir de bureaux en logements, par exemple, ne nécessitera pas de travaux d'ampleur. Nous prêterons une grande attention à vos réponses sur toutes ces questions.

M. Romain Daubié, rapporteur. Vous avez raison de rappeler que la transformation de bureaux en logements pose des problèmes techniques, qui ne sont pas les mêmes dans tous les immeubles. Nous allons travailler ensemble sur ces questions.

M. Thibault Bazin (LR). Vous voulez faciliter la transformation des bureaux en logements : cela ne suffira pas à résoudre la crise actuelle, mais c'est une bonne mesure. Du reste, la loi le permet déjà, quand cela a du sens et répond à un besoin.

De nombreux paramètres sont à prendre en compte. Il faut s'assurer que cela ne créera pas de conflits d'usages, par exemple lorsque les bureaux jouxtent un établissement recevant du public, avec un risque de nuisances sonores au quotidien. Il faut également vérifier que les besoins du futur logement, en matière de

stationnement, par exemple, seront bien pris en compte. Il faut aussi tenir compte de la qualité d'usage dans la conception du bâtiment, car la transformation de bureaux en logements peut donner naissance à des pièces en second jour, voire sans aucun éclairage naturel, donc à de mauvaises conditions d'habitat. À mon sens, l'article 1^{er} et l'article 6 devraient être retravaillés de ce point de vue.

Par ailleurs, dans la mesure où des locaux ont été taxés au moment de leur construction, il ne m'apparaît pas judicieux de les fiscaliser à chaque changement d'usage, comme vous le proposez à l'article 2. Vous dites que les recettes ainsi obtenues permettront de garantir aux nouveaux habitants des services publics de qualité, mais je ne suis pas convaincu par cet argument, puisque la taxe d'aménagement ne sert à couvrir que des frais d'investissement, non de fonctionnement. Enfin, si l'on veut vraiment faciliter le changement de destination des bâtiments, il me semble qu'il faut modifier l'alinéa 4 de l'article 5 et conserver la possibilité, pour l'organe délibérant compétent, de modifier ultérieurement la destination de la construction.

La transformation de bureaux en logements sera pertinente dans de nombreux cas, mais il faudrait ajuster votre proposition de loi pour prévoir les cas où ce ne sera pas pertinent. J'espère que nos échanges permettront d'amender ce texte et de le rendre acceptable pour tous et sur l'ensemble du territoire ; cela implique de prendre en compte tout à la fois l'échelle de l'immeuble, de la rue et du quartier.

M. Romain Daubié, rapporteur. Vous soulevez des questions très importantes, relatives aux conflits d'usages, aux troubles du voisinage ou encore à la vie de quartier. Je pourrais comprendre vos inquiétudes si ce texte avait une logique très verticale et s'il s'agissait d'appliquer partout de la même manière des décisions prises à Paris. Mais il s'agit avant tout d'un texte de liberté locale et je souhaite que les élus locaux, qui connaissent parfaitement leur territoire et ses habitants, aient leur mot à dire. C'est pour cela que, dès l'article 1^{er}, nous réaffirmons le rôle du bloc communal : les élus pourront déterminer les endroits où il leur paraît pertinent de transformer des bureaux en logements, et ceux où ça ne l'est pas. Je suis le premier à dire qu'il n'y aurait aucun sens à créer des logements dans les zones où il n'y a ni services publics, ni transports en commun, ni commerces. Ce sont nos élus locaux qui en décideront, en fonction des particularités locales. Et, à l'échelle de la copropriété, je l'ai dit, il y aura un vote à la majorité de l'article 24.

Mme Louise Morel (Dem). Le secteur du logement est en grande difficulté et la crise immobilière affecte nos concitoyens, en particulier les ménages les plus modestes, les étudiants et les jeunes actifs. Cette crise est multifactorielle : nombre considérable de logements vacants ; hausse du prix des logements, qui a été multiplié par deux en vingt ans ; explosion du taux de crédit immobilier ; baisse de la construction de logements neufs, *etc.*

Nous multiplions depuis quelques mois les initiatives pour résorber cette crise et permettre aux ménages français d'accéder à un logement digne, et les mesures que vous proposez pour faciliter la transformation des bureaux en logements figurent parmi ces initiatives ingénieuses. Le taux d'occupation des bureaux ayant diminué de 5,4 % en deux ans, et cette tendance risquant de se poursuivre, il est pertinent de profiter de ce foncier disponible.

J'aimerais avoir des précisions sur deux points. Premièrement, pourquoi n'appliquer la dérogation prévue à l'article 1^{er} qu'aux zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants et aux communes de plus de 15 000 habitants et pas à l'ensemble des communes ? Deuxièmement, pouvez-vous nous dire en quoi l'article 5, qui permet aux Crous de recourir sans condition aux marchés de conception-réalisation, fera gagner du temps ?

Cette proposition de loi correspond parfaitement aux valeurs du groupe Démocrate, car elle tient compte de l'objectif zéro artificialisation nette et nous permettra de tenir nos engagements en faveur de la transition écologique.

M. Romain Daubié, rapporteur. Dans sa rédaction actuelle, l'article 1^{er} ne concerne que les zones tendues, mais mon amendement CE60 vise à l'étendre à toutes les communes. Cette question a donné lieu à de longues discussions et l'audition de l'AMRF nous a convaincus que c'était la bonne décision. S'agissant de votre deuxième question, le Cnous estime que le recours à un marché de conception-réalisation peut faire gagner six à douze mois. Et gagner quelques mois, cela revient parfois à gagner toute une année universitaire.

M. Inaki Echaniz (SOC). Lorsque la loi ELAN a introduit, en 2018, des dispositions facilitant la transformation de bureaux en logements, nous étions un peu circonspects. Toutefois, la crise profonde du logement engendrée par votre politique, les bouleversements survenus dans l'immobilier de bureau depuis la crise sanitaire et la définition de l'objectif ZAN donnent de l'attrait à cette solution. C'est donc avec la volonté d'améliorer ce texte, mais aussi de mieux encadrer certaines de ses dispositions, que nous abordons cette discussion. Je signale toutefois, monsieur le rapporteur, que vos nombreux amendements réécrivant entièrement des articles ne nous ont pas facilité la tâche, plusieurs de nos sous-amendements ayant été jugés trop larges, donc irrecevables.

Nous voulons nous assurer qu'aucune décision d'autorisation ou de délimitation des zones ne pourra se faire sans ou contre la commune concernée. En effet, cette disposition concernera principalement des zones urbaines, où les communes exercent l'essentiel des compétences de proximité, même lorsque la compétence relative au PLU a été transférée. Elles supportent les charges de centralité – écoles, crèches, voirie – et doivent donc avoir leur mot à dire. En second lieu, et pour ces mêmes raisons, nous estimons que la perception de la taxe d'aménagement doit être la règle générale, et l'exonération, l'exception. Vos avancées en la matière sont bienvenues, mais il faut inverser la logique de vos amendements.

Nous souhaitons également nous assurer que ce dispositif ne pourra pas être contourné pour favoriser la création de logements non pérennes, comme des meublés de tourisme. Nous demandons que les communes carencées au titre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), c'est-à-dire celles qui sont les plus réfractaires à la production de logements sociaux, ne puissent bénéficier de tels aménagements qu'à la condition que leurs projets comportent une proportion minimale de logements sociaux – elles ne pourront plus opposer l'argument de la rareté du foncier. Le permis à destinations multiples, enfin, nous semble insuffisamment encadré et nous estimons qu'il arrive un peu à contretemps, dans la mesure où les expérimentations introduites dans la loi ELAN et la loi relative aux jeux Olympiques sont encore en cours.

J'espère que vous serez sensible aux améliorations que nous vous proposons : elles nous semblent nécessaires pour garantir l'équilibre des dérogations que vous proposez. Nous tâcherons d'aller plus loin en séance, sur la base d'un texte nettoyé et à jour.

M. Romain Daubié, rapporteur. J'ai conscience que mes amendements ont pu compliquer votre travail. Sachez que je donnerai un avis favorable à votre sous-amendement relatif à la démographie scolaire. Par ailleurs, il est bien entendu que ce texte vise à créer des résidences principales, non à favoriser l'investissement locatif de courte durée.

M. Thierry Benoit (HOR). Le groupe Horizons soutiendra cette proposition de loi.

Il me semble que la dérogation que vous introduisez à l'article 1^{er} pourrait être étendue à certains bâtiments industriels et à certaines zones commerciales en centre-ville : cela aiderait les élus à tourner la page de l'urbanisme des années 1950 à 1980, et à inventer celui du nouveau siècle.

J'ai plusieurs questions à vous poser. Premièrement, selon l'Insee, un quart des ménages possède les deux tiers du parc de logements : en quoi votre proposition de loi va-t-elle favoriser l'accès au logement des jeunes et des primo-accédants ? Deuxièmement, l'essentiel des bureaux se trouvant dans des métropoles, votre texte ne risque-t-il pas d'accentuer la concentration de la population au sein de celles-ci, alors qu'il conviendrait de réfléchir à une meilleure répartition de l'activité, donc des logements, sur notre territoire ? Je m'interroge, enfin, sur la question de la fiscalité. La construction de ces locaux tertiaires, il y a quarante ou cinquante ans, a assuré une belle santé financière aux foncières immobilières et ce texte va leur offrir une nouvelle occasion de faire des profits. Il me semble donc important de réfléchir à la question fiscale, s'agissant du changement de destination de ces locaux tertiaires.

M. Romain Daubié, rapporteur. La transformation de bureaux en logements ne concerne pas que les métropoles. On manque de données précises, mais il semblerait qu'entre 2018 et 2020, ces opérations aient touché

417 000 mètres carrés, dont seuls 23 % se trouvaient en Île-de-France. Par ailleurs, nous serons à l'écoute des propositions tendant à élargir le dispositif à d'autres types de bâtiments que les immeubles de bureaux.

M. Charles Fournier (Écolo-NUPES). Il est vrai que la majorité a proposé plusieurs textes sur le logement, mais la quantité n'est pas toujours un gage de qualité.

En l'occurrence, l'idée de transformer des bureaux vacants en logements correspond au logiciel des écologistes, puisque nous considérons qu'il faut essayer de répondre à la crise du logement en utilisant en priorité le bâti existant. D'ailleurs, nous pensons qu'il faudrait même aller plus loin et faciliter la réquisition de logements vacants par les collectivités : ce serait une bonne chose sur le plan économique, comme sur le plan écologique.

Parmi les problèmes à anticiper, vous avez évoqué la question de la desserte et des nuisances, mais d'autres questions sont à prendre en compte, comme la démographie scolaire. Il convient aussi de garantir la qualité des logements qui seront produits, dans la mesure où les normes de construction ne sont pas les mêmes pour des bureaux et pour des logements. Si nous sommes favorables à l'idée d'un permis de construire à destinations multiples, permettant une réversibilité des usages, nous voulons nous assurer que cette réversibilité ne risque pas, à l'avenir, de faciliter la transformation de logements en bureaux. Enfin, nous voulons que les maires aient toujours leur mot à dire, même lorsque la compétence relative au PLU a été transférée à l'intercommunalité.

Ce texte introduit des dispositions utiles mais, alors que le logement social est dans un état plus qu'alarmant et que le sans-abrisme ne cesse de progresser, c'est un plan d'urgence qu'il faudrait pour le logement. Il faudrait notamment transférer aux collectivités la responsabilité de réquisition des logements vacants, que les préfets n'utilisent jamais.

M. David Taupiac (LIOT). En proposant de faciliter la transformation de bureaux en logements, ce texte aspire à répondre à la crise majeure du manque structurel de logements que traverse notre pays. L'objectif zéro artificialisation nette, qui limite le foncier disponible, et le développement du télétravail créent un contexte favorable à la reconversion de bâtiments d'activité en logements.

Pourtant, ce texte n'apporte qu'une solution partielle, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, en dehors des plus grandes agglomérations françaises, seul un nombre restreint de bâtiments serait concerné. D'autre part, des freins techniques importants existent : les épaisseurs de façade, les hauteurs de plancher ou de plafond, les arrivées d'eau, les espaces qui ne sont pas les mêmes dans les bureaux que dans les logements. Enfin, le défi du recyclage des bureaux en logements est également économique. Le coût des travaux est plus difficile à anticiper lorsque l'on part d'un immeuble existant, selon les promoteurs. Le recyclage plutôt que la reconstruction pourrait ainsi représenter des surcoûts allant jusqu'à 20 %. La

proposition de loi n'aura qu'un impact résiduel sur ces freins techniques et économiques.

Quant aux évolutions législatives proposées, certaines sont intéressantes. La possibilité d'assujettir la transformation à la taxe d'aménagement pourrait inciter les élus à se lancer dans de tels projets. Cependant, le risque est que cette nouvelle taxe constitue un nouveau frein à la rentabilité des projets. La possibilité de déroger au PLU offre également une flexibilité bienvenue, de même que la création de permis de construire à destinations successives. Nous craignons toutefois que ces nouvelles possibilités contreviennent aux objectifs de mixité sociale. De même, les facilitations de changement d'usage dans les immeubles en copropriété vont dans le bon sens.

Cette proposition de loi donne quelques instruments supplémentaires aux élus pour créer du logement mais qui sont loin d'être à la hauteur des difficultés vécues par nos concitoyens.

M. Romain Daubié, rapporteur. J'insiste, cette question ne concerne pas que les grandes métropoles ; cela existe partout. Lorsque j'étais maire de Montluel, dans l'Ain, j'ai connu un cas de difficulté de transformation de bureaux en logements. De telles dispositions devraient permettre de faciliter les opérations du type de celle qui est en cours à Pontarlier, par exemple. L'audition du représentant de l'Association des maires ruraux de France a confirmé que ce sujet dépassait largement le cadre des grandes métropoles. De plus, la transformation de locaux vacants n'est pas cantonnée aux seuls bureaux ; elle peut porter sur d'anciennes trésoreries, postes ou gares.

M. le président Guillaume Kasbarian. Nous en venons aux interventions des autres députés.

M. Lionel Royer-Perreaut (RE). Faciliter la transformation des bureaux en logements, c'est apporter plus de souplesse et c'est ce que je retiens. Pour ma part, je considère que le maire doit être l'interlocuteur principal. De plus, la transformation de bureaux est une opération économique : il faut donc ne pas trop se corseter. La création de logement social sera possible dans certains cas, parce qu'on trouvera un équilibre économique, mais elle ne le sera pas toujours, laissant alors place à la production de logements libres. Il faut véritablement conserver cette souplesse.

Ma question concerne l'incidence d'un changement de destination sur les règles en matière de stationnement. La transformation de bureaux en logements aura nécessairement des conséquences de ce point de vue. Comment abordez-vous ce sujet précis ?

M. François Piquemal (LFI-NUPES). Disposez-vous de statistiques portant sur la typologie des propriétaires des bureaux vacants ? S'agit-il de grandes foncières, de banques, de particuliers ? Avez-vous cherché à savoir qui en étaient les détenteurs ?

M. Jean-Pierre Vigier (LR). La crise du logement et les nouvelles contraintes de l'objectif ZAN doivent nous inciter au pragmatisme. À cet égard, la transformation de bureaux en logements peut faire partie de la réponse à apporter à la baisse significative de la production du logement. Or, outre les risques de perturbation des investissements immobiliers, ce texte suscite également des inquiétudes chez certains élus locaux. En effet, l'article 1^{er} crée une nouvelle dérogation aux règles du PLU, au lieu d'inciter les communes à mener une réflexion globale sur ce sujet dans leurs documents d'urbanisme.

Par ailleurs, la création d'un permis de construire réversible permettra d'anticiper des transformations éventuelles. Mais la décision finale de transformation reviendra-t-elle expressément aux élus, et à eux seuls ?

M. Matthias Tavel (LFI-NUPES). Votre proposition de loi peut répondre en partie à la crise du logement mais celle-ci est beaucoup plus large, car elle est due notamment à la cherté du logement et au manque d'accès à un logement social de qualité. Or certaines communes, petites et grandes, comptent beaucoup de bureaux mais peu de logements sociaux. Ne faudrait-il pas, au moins dans les communes qui ne respectent pas les obligations de la loi SRU, conditionner l'autorisation de transformation à la réalisation de logements sociaux accessibles à tous, afin d'éviter un renforcement du séparatisme des plus riches en matière de logement ?

M. Nicolas Pacquot (RE). Dans l'article 1^{er}, vous proposez que l'autorité compétente en matière d'urbanisme puisse autoriser le changement de destination d'un immeuble de bureaux en logements quand bien même le PLU ne le permet pas. Une telle autorisation ne devrait-elle pas être conditionnée à l'avis conforme du conseil municipal, et non à l'avis simple actuellement prévu ?

Mme Danielle Simonnet (LFI-NUPES). Avez-vous réfléchi à la problématique des droits de compensation dits de commercialité ? La crise du logement, majeure, est étroitement liée à la spéculation sur le logement. Le marché spéculatif organise la rareté pour augmenter les prix, et donc ses profits et bénéfices, provoquant ainsi une crise humanitaire monstrueuse dans notre pays.

Les droits de commercialité fonctionnent dans deux sens : lorsqu'un bailleur social transforme un bureau en logement, il gagne des droits de compensation qui sont ensuite revendus sur un marché ; à l'inverse, un propriétaire qui souhaite soustraire un logement du parc locatif pour le transformer en bureau, meublé touristique ou local à usage commercial doit payer sur ce marché les droits de commercialité. Ce système se révèle assez pervers, un peu comme les droits à polluer : pris à la gorge, les bailleurs sociaux ont intérêt à revendre et à récupérer de l'argent de ces droits de compensation. Au niveau des communes, cela ne se traduit pas forcément par une augmentation du nombre de bureaux transformés en logements. J'aimerais donc connaître votre position sur ce mécanisme.

M. Romain Daubié, rapporteur. Monsieur Royer-Perreaut, notre intention n'est pas de réécrire tout le code de l'urbanisme. Les obligations de création de places de stationnement prévues dans le PLU pour la construction de logements s'appliquent également à la transformation de bureaux en logements. Ce n'est pas une dérogation : on ne supprime pas de places de stationnement, comme cela avait pu être le cas dans certaines dispositions de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR). L'objectif est de simplifier la transformation de bureaux en logements, sans modifier le PLU et sans imposer des choses que nos élus ne souhaitent pas.

Monsieur Piquemal, nous manquons de données publiques sur les propriétaires de bureaux, même si nous disposons d'un peu plus d'informations pour l'Île-de-France, où existe une taxation sur les bureaux. Je ne peux malheureusement pas répondre à votre question.

Monsieur Vigier, nous avons procédé à de nombreuses auditions d'élus locaux – AMF, Départements de France, AMRF. Nous avons reçu un accueil plutôt positif de leur part. C'est le bloc communal qui a la main sur le zonage et sur les autorisations d'urbanisme. Il n'est donc pas question, dans l'esprit de ce texte, d'imposer des choses qui n'auraient pas de sens, qui plus est contre les élus, au risque de créer du mal-être dans une rue, dans un quartier, voire dans une commune entière.

Monsieur Tavel, nous ne revenons pas sur la loi SRU ni sur le mécanisme de plan triennal avec des objectifs quantitatifs et qualitatifs. En revanche, quand nous l'avons auditionnée, la filiale d'Action Logement, créée en août 2021, nous a communiqué des chiffres intéressants. À elle seule, elle a réussi à remettre sur le marché 4 500 logements issus de la transformation de bureaux, dont 60 % de logements sociaux, 25 % de logements locatifs intermédiaires (LLI) et un peu de baux réels solidaires (BRS). Cette audition nous a vraiment rassurés sur le fait que de gros opérateurs produisent naturellement de la mixité de logements dans laquelle chacun peut trouver un logement adéquat – loyer libre, BRS, LLI ou conventionné.

Monsieur Pacquot, l'avis conforme fait l'objet d'un amendement. Nous nous sommes demandé s'il fallait un avis sur chaque opération ou un avis par zonage. Comme vous avez pu le constater, nous avons conservé le principe classique des collectivités locales de l'acceptation tacite, pour éviter toute prime à l'inaction. Si des personnes ont un projet, elles doivent pouvoir en débattre. Je trouve sain de passer par une délibération en conseil municipal, où il y a toujours une diversité de représentations et dont les débats sont publics et donnent lieu à publicité.

Madame Simonnet, en Île-de-France, où vous êtes élue, un système de compensation peut être mis en place dans les communes de plus de 200 000 habitants qui prennent une délibération pour limiter la transformation d'habitat en commerce. L'objectif du présent texte, au contraire, est de récupérer des bureaux pour en faire des logements. Aucun acteur ne nous a mis en garde, lors

des auditions, sur ce sujet. Il faut faire confiance aux conseillers municipaux et aux EPCI qui décident de mettre en place un droit de compensation. L'objectif de ce texte n'est pas de financiariser ce domaine.

Article 1^{er} (article L. 152-6 du code de l'urbanisme) : *Exception au zonage prévu par le plan local d'urbanisme en cas de transformation de bureaux en logements*

Amendement de suppression CE1 de M. Thibault Bazin

M. Thibault Bazin (LR). L'absence d'étude d'impact du Conseil d'État, s'agissant d'une proposition de loi, ainsi que les délais impartis ne nous ont pas permis d'amender sérieusement ce texte.

L'article 1^{er} part d'une bonne idée : vous voulez permettre à l'autorité qui délivre les permis de construire de déroger aux règles du plan local d'urbanisme. Ne seront concernées, finalement, que les zones excluant explicitement la destination de logements, souvent affectées à un usage tertiaire. Dans les quartiers plus anciens, la mixité d'usage logement-commerce-bureau est permise.

Dans la plupart des cas, le maire conservera son rôle, mais si la commune a délégué à l'EPCI sa compétence de délivrance des permis, c'est le président de l'intercommunalité qui donnera l'autorisation. Certes, l'avis du maire sera demandé, mais pas son accord. Il faut donc modifier votre article afin de prévoir un accord du maire sur ces dérogations.

À chaque révision de PLU, les maires sont consultés s'agissant des destinations et usages. Or, dans les deux ans qui viennent, tous les PLU de France vont devoir être révisés pour intégrer l'objectif ZAN : le moment semble opportun pour modifier également les changements d'usage des zones.

M. Romain Daubié, rapporteur. J'ai l'impression que cet amendement de suppression est surtout une invitation à mieux contrôler le cas spécifique, quoique de plus en plus commun, des communes ayant délégué leur compétence en matière d'urbanisme à l'EPCI. Ce point fait précisément l'objet d'un sous-amendement de notre collègue Inaki Echaniz, mais il conviendrait, pour que nous puissions l'examiner, que vous retiriez votre amendement de suppression. À défaut, j'émettrai un avis très négatif.

J'ai compris des différentes interventions, que gagner des logements est un objectif partagé. Il serait dommage que votre amendement, s'il était adopté, nous empêche de l'atteindre.

M. Thibault Bazin (LR). Je meurs d’envie de le retirer au profit d’un amendement qui prévoirait l’avis conforme des maires. Cependant, je viens de lire les différents amendements de notre collègue Inaki Echaniz : il ne me semble pas qu’ils prévoient l’avis conforme du maire, seulement celui de la collectivité compétente. Je pense que c’est encore à travailler.

M. Mickaël Cosson (Dem). Même si la compétence est confiée aux EPCI, c’est le maire qui signe le permis de construire, la déclaration préalable ou le permis d’aménager. Le transfert ne concerne que l’instruction de la demande – et avant l’EPCI, c’était la direction départementale de l’équipement (DDE) qui en était chargée. Le maire reste donc la personne compétente pour signer : le code de l’urbanisme le prévoit ainsi. Il n’est donc pas nécessaire que cette autorité rende un avis puisque si elle décide de s’opposer à la délivrance d’un permis, elle peut refuser de signer.

L’amendement est retiré.

Amendement CE60 du rapporteur et sous-amendements CE62 et CE64 de M. Inaki Echaniz

M. Romain Daubié, rapporteur. L’amendement réécrit largement l’article 1^{er} pour intégrer les préoccupations s’agissant du zonage et de la prise en considération des élus locaux, mais l’esprit demeure inchangé.

D’une part, nous reprenons la rédaction d’une précédente proposition de loi signée par plusieurs d’entre nous et rendant la disposition applicable partout, et non dans les seules zones tendues. D’autre part, à l’issue des auditions, nous proposons que, pour chaque opération, le conseil municipal ou le conseil communautaire prenne une délibération dans un délai de trois mois pour s’opposer au projet.

M. Inaki Echaniz (SOC). Le sous-amendement CE62 vise à permettre aux communes de s’opposer au projet, lorsque les EPCI compétents en matière d’urbanisme ne l’ont pas fait, dans un délai d’un mois à compter de l’expiration du délai initial. L’idée est de maintenir un filtre au niveau communal.

Le sous-amendement CE64 tend à intégrer dans la délibération les enjeux en matière de démographie scolaire, qui sont nécessairement liés à ce genre de projet. Des communes pourraient se retrouver en difficulté si l’extension des locaux scolaires n’est pas anticipée.

M. Romain Daubié, rapporteur. Le sous-amendement CE64 relève du bon sens. Je vous invite toutefois à préciser, en vue de la séance, que l’on tient compte « notamment » de la démographie scolaire, afin d’éviter la multiplication de sous-amendements ajoutant d’autres critères.

S'agissant du sous-amendement CE62, je reconnais que le dialogue peut être défaillant dans certaines intercommunalités et que certaines communes peuvent se trouver dans l'embarras lorsque des transformations massives de bureaux en logements sont décidées. Je crains toutefois qu'en multipliant les barrières, on ne finisse par nuire à notre objectif de remettre des mètres carrés rapidement sur le marché. Même si j'en comprends l'esprit, je souhaite le retrait de ce sous-amendement, car les choses se passent bien dans un grand nombre de collectivités ; à défaut, avis défavorable.

M. Thibault Bazin (LR). Monsieur le rapporteur, j'ai l'impression de m'être fait arnaquer : vous m'avez demandé de retirer mon amendement au profit du sous-amendement CE62 mais vous émettez un avis défavorable sur celui-ci !

Si la commune fait partie d'une intercommunalité, elle peut déléguer à celle-ci sa compétence en matière de permis de construire. Ce n'est pas le conseil communautaire qui se prononce mais le président de l'EPCI. Les maires sont, quant à eux, consultés et rendent un avis. En cas de dérogation, il me paraît nécessaire de prévoir un avis conforme du maire. Or ce n'est pas ce qui est prévu dans la rédaction proposée. Je trouve cela dommage parce que cela permettrait d'aboutir à un consensus.

S'agissant du délai de recours contre les demandes de changement d'usage, celui-ci part-il de la date de délivrance du permis de construire par l'autorité compétente ou bien de la date de la délibération de l'organe compétent ? C'est très important parce que dans les territoires où existent des tensions, les recours sont très probables et, si l'on doit attendre trois mois après la délivrance de l'autorisation, puis un mois pour le délai de recours, les délais de l'opération risquent d'être considérablement allongés. Il faudrait traiter cette question d'ici à la séance.

M. Lionel Royer-Perreaut (RE). Le principe de fonctionnement d'un EPCI, c'est la coopération. Si des tensions peuvent exister entre un maire et un président d'EPCI, dans la grande majorité des cas, la coopération se fait intelligemment entre les différents élus locaux.

Nous pourrions aborder le sujet sous deux angles. D'abord, dans le cadre des débats qui pourraient avoir lieu prochainement sur un projet de loi de décentralisation des politiques de logement. La question de l'avis des maires pourrait y être soulevée. Ensuite, nous pourrions imaginer un dispositif légèrement différent, qui maintiendrait la délivrance de l'autorisation à l'EPCI mais avec la possibilité pour celui-ci de déléguer ce pouvoir au maire de la commune. Cette solution se pratique dans certains territoires et pourrait être de nature à calmer les inquiétudes à ce sujet.

M. Romain Daubié, rapporteur. Je ne souhaite pas qu'il y ait des guerres locales. Je serai favorable à un dépôt en séance d'un amendement qui vise le cas où la délivrance a été déléguée à l'EPCI avec un avis conforme des communes.

Concernant les délais de recours, le droit commun s'applique : c'est la délivrance de l'autorisation administrative qui déclenche le délai de recours des tiers.

Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC). Nous acceptons de retirer le sous-amendement CE62, M. le rapporteur s'étant engagé fermement à y travailler pour la séance.

Le sous-amendement CE62 est retiré.

La commission adopte successivement le sous-amendement CE64 et l'amendement CE60 sous-amendé.

L'article 1^{er} est ainsi rédigé.

En conséquence, les autres amendements tombent.

Article 2 (article 1635 *quater* B du code général des impôts) :
Assujettissement des opérations de transformation de bureaux en logements à la taxe d'aménagement

Amendement de suppression CE2 de M. Thibault Bazin

M. Thibault Bazin (LR). Je souhaite la suppression de cet article, car un immeuble de bureaux est déjà taxé lors de sa construction. Si vous le soumettez à nouveau à la taxation lorsqu'il est transformé en logements, qui ne créent pas de surfaces nouvelles, vous ne facilitez pas ce type d'opérations. Les assujettir à la taxe d'aménagement ne me paraît donc pas judicieux et soulève même un problème d'équité.

Cela me paraît d'autant moins opportun que le changement d'usage nécessite bien souvent des travaux coûteux pour adapter les locaux et répondre aux critères de l'habitat. Je ne suis donc pas favorable à une telle taxation.

M. Romain Daubié, rapporteur. Les dispositions existantes concernant la transformation de bureaux en logements fonctionnent mais seulement à une échelle très petite. Lors des auditions, plusieurs intervenants, dont des promoteurs immobiliers, nous ont expliqué que des maires refusaient des opérations pour des raisons de saturation des équipements publics. Les représentants des élus locaux nous ont tous félicités pour cette initiative. Selon eux, des ressources sont nécessaires pour financer des infrastructures quand la population augmente. Les élus sont en effet plutôt incités à faire des démolitions-reconstructions que des changements de bureaux en logements. Il faut changer de paradigme.

Vous plaidez souvent, et à juste titre, en faveur des maires auxquels il faut donner des preuves d'amour. Une façon de le faire est de leur donner des moyens supplémentaires. Comme nous discutons d'une loi de liberté locale, il n'y a rien de systématique : c'est une simple possibilité qu'ont les élus du bloc communal d'assujettir ou non à une taxe, en fonction des conditions locales.

Je suis très attaché au principe de différenciation. Certaines communes, qui ne peuvent plus accueillir parce que cela supposerait de faire des extensions d'écoles, sont très preneuses ; d'autres communes, dont la population est plus âgée ou en diminution, ont des infrastructures scolaires et périscolaires disponibles, et pourront s'en servir pour se rendre attractives. Lever la taxe d'aménagement, c'est une liberté que je souhaite donner aux élus.

Les dispositions actuelles invitent plutôt à appliquer à ces transformations des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) à taux réduit ou des exonérations de taxe foncière ; or la diminution de ressources fonctionne mal. La clef de cette proposition de loi, c'est de sortir de la verticalité : nous ne voulons pas décider sans les élus et sans leur donner les moyens d'agir.

Je précise que la direction de la législation fiscale (DLF) nous a indiqué qu'il n'y avait pas de risque juridique lié à la double taxation que vous évoquez.

Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

M. Mickaël Cosson (Dem). Une commune a déjà la possibilité d'accorder des exonérations de taxe d'aménagement, par exemple pour des abris de jardin ou des surfaces d'activité inférieures à 400 mètres carrés. On pourrait très bien imaginer une nouvelle possibilité d'exonération pour les transformations de bureaux en logements.

M. Thibault Bazin (LR). La double taxation, en pénalisant les opérateurs, ne contribuera pas à inciter ces derniers à investir dans ce type d'opération. Par ailleurs, je ne pense pas que le produit de la taxe permettra aux communes de financer de nouvelles écoles ; l'argument des ressources n'est donc qu'un prétexte.

Je maintiens que taxer une nouvelle fois un immeuble dont on change l'affectation alors qu'il peut être récent – parfois à l'issue d'un bail de neuf ans – peut s'avérer dissuasif. Cela va à l'encontre de l'objectif de la proposition de loi.

M. Romain Daubié, rapporteur. Lorsqu'il y va du service public et des moyens donnés à nos communes, entre les intérêts de sociétés immobilières cotées en Bourse et ceux de nos maires, je suis très clairement du côté de ces derniers.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CE52 du rapporteur

M. Romain Daubié, rapporteur. La réécriture proposée pour l'article 2 porte sur l'assiette de la taxe d'aménagement et s'appuie sur les mêmes arguments que précédemment.

M. Thibault Bazin (LR). Il serait intéressant d'examiner plus précisément le cas des zones d'aménagement concerté (ZAC), qui ont fait l'objet d'exonérations de taxe d'aménagement. Souvent, ces ZAC ont été consacrées à des activités tertiaires sans que soient prévus les services publics liés au logement, notamment les écoles. Faute d'avis du Conseil d'État, la question est difficile à traiter.

Il arrive que, dans les zones où la compétence en matière de PLU et de permis de construire revient à l'intercommunalité, la commune ait conservé la compétence scolaire, sans pour autant toujours percevoir la taxe d'aménagement qui pourrait servir à financer ces écoles, et qui revient à l'intercommunalité. Si votre objectif est véritablement de soutenir les maires pour construire les écoles qui accompagneront la transformation des bureaux, il faut retravailler l'amendement.

La commission adopte l'amendement et l'article 2 est ainsi rédigé.

Article 3 (article 1635 *quater* H du code général des impôts) : *Définition de l'assiette de la taxe d'aménagement pour les opérations de transformation de bureaux en logements*

Amendement de suppression CE3 de M. Thibault Bazin

M. Thibault Bazin (LR). L'amendement CE3 était un amendement de cohérence avec les deux précédents mais, la réécriture de l'article 3 proposée par l'amendement 51 du rapporteur me paraissant satisfaisante, je le retire.

Monsieur le rapporteur, l'objet de cette proposition de loi peut tous nous rassembler, mais il faut bien l'écrire et bien la concevoir, car certains éléments ne correspondent pas aux objectifs visés.

L'amendement est retiré.

Amendement CE51 du rapporteur

M. Romain Daubié, rapporteur. Il précise l'assiette de la taxe d'aménagement si les collectivités souhaitent l'appliquer dans le cadre de ces opérations. Il s'agit, là encore, de leur laisser la liberté de faire ou de ne pas faire, d'assujettir ou de ne pas assujettir.

M. Thibault Bazin (LR). Dans le cas, que j'évoquais tout à l'heure, de zones affectées au tertiaire où la taxe d'aménagement serait perçue par l'intercommunalité à la suite de l'instauration d'une taxe d'aménagement de zone, ne serait-il pas possible, à titre dérogatoire, si l'on veut que les communes puissent financer des équipements publics alors qu'elles n'ont pas la main sur ces zones, de leur reverser ces taxes ? De fait, il est problématique que l'intercommunalité perçoive cette ressource sans avoir à financer les équipements, comme les écoles, dont elle n'a pas la compétence.

M. Romain Daubié, rapporteur. Je vous remercie de cette contribution. N'hésitez pas à travailler cette question : toute bonne idée inspirée par votre expérience d'élus expérimentés est bienvenue.

La commission adopte l'amendement et l'article 3 est ainsi rédigé.

En conséquence, l'amendement CE26 de M. Inaki Echaniz tombe.

Après l'article 3

Amendement CE61 du rapporteur

M. Romain Daubié, rapporteur. Il vise à permettre aux collectivités qui le souhaiteraient d'utiliser plutôt l'outil des projets urbains partenariaux (PUP) que celui de la taxe d'aménagement.

La commission adopte l'amendement.

Article 4 (article L. 431-5 [nouveau] du code de l'urbanisme) : *Création d'un permis de construire réversible*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CE50 et CE49 du rapporteur.*

Amendement CE20 de M. François Piquemal

M. François Piquemal (LFI-NUPES). Il tend à préciser l'ordre de succession des destinations permises par ce nouveau permis de construire. Les mesures de réversibilité des bâtiments à construire, auxquelles nous sommes favorables, ne peuvent ignorer les évolutions intrinsèques aux enjeux écologiques et sociaux de l'urbanisme. Le caractère non modifiable de l'autorisation reste donc à préciser et l'ordre de destination revêt à cet égard une importance primordiale. Or le dispositif ne fixe pas le cadre d'un ordre protecteur des destinations « habitation ». Un immeuble d'habitation pourrait ainsi être reconverti en bureaux si l'ordre des destinations du permis de construire le permettait, ce qui ne serait pas conforme à l'esprit de la proposition de loi.

M. Romain Daubié, rapporteur. Je ne souhaite pas limiter d'emblée les possibilités de mutation d'une construction. L'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation permet déjà d'encadrer fortement, voire d'interdire, la transformation d'usage de locaux d'habitation sans autorisation préalable, avec la possibilité, évoquée par votre collègue Danielle Simonnet, de compensations obligatoires.

Bien qu'elle ne figure pas encore dans le droit positif, la proposition de loi de M. Echaniz et de Mme Le Meur comporte en outre des propositions très intéressantes pour étendre cette obligation à l'ensemble des communes situées en zone tendue. Je demande donc le retrait de l'amendement. À défaut, avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CE37 de M. Frédéric Falcon

M. Frédéric Falcon (RN). Cet amendement, qui obéit à la même logique que les précédents de notre groupe, tombés du fait de la réécriture des précédents articles, tend à conditionner la réversibilité à un agrément du préfet. Nous souhaitons en effet remettre le préfet au cœur de la politique d'aménagement du territoire pour contrôler les abus éventuels et donner une orientation claire, impulsée par le Gouvernement.

M. Romain Daubié, rapporteur. Cette disposition alourdirait la procédure et allongerait les délais, alors qu'il faudrait au contraire plus de rapidité et de simplicité.

Le préfet exerce un rôle de contrôle de légalité, mais la proposition de loi tend plutôt à la liberté des élus locaux et des territoires qu'à une recentralisation. Toutefois, il ne peut pas se passer n'importe quoi, car la délivrance d'un permis de construire suppose un contrôle de légalité par la préfecture et les services de la préfecture. Je demande donc le retrait de l'amendement. À défaut, avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CE48 du rapporteur.

Amendement CE4 de M. Thibault Bazin

M. Thibault Bazin (LR). Il faut laisser de la souplesse à l'organe délibérant compétent, qui doit conserver la possibilité de modifier ultérieurement la destination du bâtiment. Les villes évoluent dans le temps, et il faut permettre cette évolution, plutôt que de geler à perpétuité une situation qui a été autorisée. Ces difficultés se traduisent du reste en contentieux de l'urbanisme et nous recevons dans nos permanences des gens qui nous expliquent qu'ils ont obtenu un permis vingt ans plus tôt, mais que ce qui était alors permis ne l'est plus du fait des évolutions survenues. Il convient donc de préciser ce dispositif.

M. Romain Daubié, rapporteur. Les affaires immobilières sont un processus de long terme, qui obéit à des impératifs économiques. Cet amendement viderait de son contenu le permis de construire et je me demande même si des opérateurs oseront recourir au permis réversible sans savoir si l'autorisation accordée est définitive ou non. Je pourrai vous communiquer, d'ici à l'examen du texte en séance publique, plusieurs articles expliquant les modalités de cette démarche. Avis défavorable.

M. Thibault Bazin (LR). Mon amendement ne vise pas à la suppression de l'article, car je soutiens le principe du permis réversible. Simplement, rendre ce dernier perpétuel peut susciter des difficultés et il faut parfois laisser à l'organe délibérant la possibilité de changer le dispositif lorsqu'il n'est plus pertinent. L'intérêt du permis réversible est d'intégrer l'évolution du bâtiment dès sa conception. La structure du bâtiment est très importante pour permettre cette évolution. Toutefois, il faut prévoir le cas où certaines collectivités estimeraient, dans dix ou quinze ans, qu'une autre évolution est nécessaire.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CE31 de Mme Christine Engrand

Mme Christine Engrand (RN). Octroyer aux collectivités compétentes la faculté de créer un permis de construire à destination flexible afin de transformer plus facilement des bureaux en logements est une intention louable. Il manque cependant, dans la rédaction actuelle de la proposition de loi, une précision encadrant plus étroitement la transformation de logements en bureaux. Il ne faudrait pas qu'à l'avenir, dans une autre conjoncture, louer des bureaux devienne plus avantageux que louer des logements, et que ces derniers disparaissent au profit des premiers.

L'amendement vise donc à fixer un délai de dix ans au-delà duquel la transformation de logements en bureaux n'est possible qu'à la condition que l'autorité compétente n'y soit pas opposée. Cette rédaction nous paraît assez équilibrée pour ne pas refréner l'intérêt des promoteurs pour les biens réversibles, tout en garantissant que la réversibilité de l'usage des biens profite en priorité à la réalisation de logements.

M. Romain Daubié, rapporteur. Les acteurs ont besoin d'être rassurés, d'un point de vue économique, sur la durée pendant laquelle la transformation est possible. La durée de vingt ans proposée par le rapport Rebsamen était, du reste, beaucoup plus longue que celle que prévoit votre amendement. Avis défavorable afin de ne pas dénaturer la proposition de loi.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CE47 du rapporteur.

Amendement CE21 de Mme Nathalie Oziol

Mme Nathalie Oziol (LFI-NUPES). Il vise à préciser que les habitations issues de la réversibilité d'un ouvrage répondent à des critères de décence et de qualité. Actuellement, aucune garantie n'est apportée quant à la qualité des logements et des équipements faisant l'objet de la réversibilité de destination. La loi doit prévenir toutes les situations d'abus possibles dans la pratique.

On ne construit pas des logements comme des bureaux. Il existe diverses contraintes techniques, comme la portance admissible du sol et des fondations, ou des exigences en termes de dimensions, de ventilation et de confort acoustique, que ne remplissent pas nécessairement les locaux à usage de bureaux. La conversion de bureaux en logements par dénomination ne suffit pas donc à en faire des logements décents. Le permis de construire à destinations successives doit rassembler certaines exigences par destination et par anticipation.

M. Romain Daubié, rapporteur. Il n’y a pas lieu, je le répète, de réécrire tout le code de l’urbanisme, dont les autres dispositions demeurent. Ainsi, l’obligation de décence que vous évoquez est déjà satisfaite. Les constructions dont il est ici question devront aussi respecter le règlement départemental sanitaire et l’ensemble des normes existantes. Avis défavorable.

La commission rejette l’amendement.

Amendement CE32 de Mme Christine Engrand

Mme Christine Engrand (RN). La rédaction actuelle de l’article 4 ne précise pas si le propriétaire bénéficiant d’un logement construit sur la base d’un permis octroyant plusieurs destinations est tenu d’informer de ce changement l’autorité compétente. Dans le cas contraire, certains logements pourraient passer sous les radars, ce qui pose un problème financier, puisque ce sont autant de taxes d’aménagement qui ne seraient pas prélevées. Cela pose également un problème administratif, puisque la destination de ces constructions serait accompagnée d’un gros point d’interrogation. Il ne faudrait pas, en effet, ouvrir une filière permettant à des personnes peu scrupuleuses de louer sous le manteau et à prix d’or des logements qui ne seraient pas reconnus comme tels par l’administration. L’amendement vise donc à préciser que le propriétaire informe l’autorité compétente à chaque changement de destination.

M. Romain Daubié, rapporteur. Moyennant une précision rédactionnelle qui désignerait l’autorité compétente que vous évoquez, avis favorable à cet amendement. Je présume que l’autorité visée est celle qui a délivré le permis de construire, mais il convient d’apporter cette précision avant l’examen du texte en séance publique. Je demande donc, en l’état, le retrait de l’amendement.

L’amendement est retiré.

Amendements CE27 et CE28 de M. Inaki Echaniz (discussion commune)

M. Inaki Echaniz (SOC). L’amendement CE27 vise à exclure de la possibilité d’accorder un permis de construire à destinations successives les communes ne respectant pas l’obligation de disposer d’au moins 20 % ou 25 % de logements sociaux parmi leurs résidences principales. Il est essentiel que, dans ces communes, toute construction nouvelle soit orientée, au moins pour partie, vers le rattrapage du retard en matière de logements sociaux et qu’il ne soit pas permis de s’y soustraire par différents biais, par exemple en prétendant que des bâtiments seront, à terme, transformés en logement, et particulièrement en logement social, alors que, dans la réalité, leur première destination se perpétuerait.

L'amendement CE28 est un amendement de repli qui vise à exclure de la possibilité d'accorder un permis de construire à destinations successives les communes carencées au titre de la loi SRU.

M. Romain Daubié, rapporteur. Je le répète, il n'y a pas lieu de réécrire à chaque article toutes les dispositions du code de l'urbanisme. La loi SRU s'applique, avec les contraintes qu'on lui connaît et qui sont fonction des résultats obtenus au regard des objectifs en matière de logements sociaux. Avis défavorable, donc, sur ces deux amendements.

Les mesures prises diffèrent selon le niveau de carence. La préfecture a déjà la main sur le droit de préemption et, dans les communes les plus carencées, le maire n'a plus la signature. Tous les outils nécessaires existent donc déjà dans la loi SRU et vos amendements sont donc déjà satisfaits.

M. Frédéric Falcon (RN). Notre groupe est défavorable à ces deux amendements, mais il reste favorable à la loi SRU : il n'est pas question de changer le quota de 25 % de logements sociaux.

Je tiens par ailleurs à réagir à l'expression de « maires délinquants ». Il n'y a pas, d'un côté, les maires vertueux NUPES ou socialistes, comme Mme Hidalgo à Paris, et de l'autre côté des maires délinquants. Cette terminologie qui criminalise les maires me choque profondément, dans une période où ils sont victimes de violences. Quand, comme le Parti socialiste, on gère des villes comme Paris, qui devient une sorte d'enfer sur terre, il convient de faire preuve d'humilité.

M. Inaki Echaniz (SOC). Il s'agit là de maires qui déclarent ouvertement qu'ils ne veulent pas respecter la loi SRU et font même de leur refus de la mixité sociale et de leur volonté de séparatisme social des arguments de campagne.

Je vous rappelle que vous avez vous-même traité de délinquants les départements qui ont déclaré ne pas vouloir mettre en œuvre votre loi « asile et immigration ». Épargnez-nous votre indignation à géométrie variable !

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

*Elle **adopte** l'article 4 **modifié**.*

Article 5 (article L. 2171-2 du code de la commande publique) : *Ouverture du recours au marché de conception-réalisation pour les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CE45 du rapporteur.*

Elle adopte l'article 5 ainsi modifié.

Après l'article 5

Amendement CE39 de Mme Annaïg Le Meur

Mme Annaïg Le Meur (RE). Il tend à étendre aux Crous la majoration du volume constructible qui peut être prévue par le PLU pour les logements sociaux.

M. Romain Daubié, rapporteur. Avis favorable à cet amendement, qui s'inscrit dans le sens de cette proposition de loi. Peut-être pourriez-vous néanmoins revoir sa rédaction en vue de l'examen du texte en séance publique, afin de le rendre plus opérationnel.

La commission adopte l'amendement.

Amendements CE42 de Mme Michèle Martinez, CE9, CE10 et CE11 de M. Lionel Tivoli (discussion commune)

Mme Michèle Martinez (RN). La crise du logement n'épargne personne, et encore moins les étudiants. En 2019, selon un rapport parlementaire, on comptait, à l'échelle nationale, 12,4 places en résidence étudiante pour 100 étudiants, ce qui est incontestablement insuffisant. Les étudiants se tournent donc majoritairement vers le parc locatif privé, bien qu'il y ait peu d'offres et qu'il soit plus cher.

Le loyer est la principale dépense d'un jeune en études. Certains peuvent compter sur l'aide financière de leurs parents, mais ce n'est pas toujours le cas et un job étudiant ne suffit pas à payer l'intégralité des charges ainsi que les dépenses de la vie courante – nous avons tous en mémoire les images désastreuses des files sans fin d'étudiants devant les banques alimentaires.

Il est donc urgent d'augmenter le nombre de logements pour nos étudiants, afin qu'ils puissent bénéficier de loyers plus raisonnables et n'aient plus à choisir entre payer leur loyer ou acheter à manger.

M. Lionel Tivoli (RN). Avec plus de 400 000 demandes pour moins de 200 000 places d'accueil, les Crous sont confrontés à l'impossibilité de répondre à la demande étudiante. Plus généralement, la pénurie de logements vacants conduit de nombreux étudiants à interrompre leurs études. Il convient donc de réserver un quota d'attribution aux Crous afin de permettre une augmentation de la capacité d'accueil des étudiants dans nos agglomérations et aux abords des campus

universitaires.

Ces trois amendements, similaires, se distinguent par des quotas différents.

M. Romain Daubié, rapporteur. Avis défavorable à l'amendement CE42. Je m'interroge sur l'articulation des usages dans les résidences et sur le modèle économique de la mesure proposée, car il est toujours bon de disposer de logements différents pour équilibrer les opérations immobilières et les restructurations.

En outre, vous proposez d'appliquer partout les mêmes règles, alors que le problème du logement des étudiants peut se poser différemment d'un endroit à l'autre. Je suis, pour ma part, très attaché à la différenciation et à la liberté locale.

Enfin, la gestion locative pourrait se révéler problématique, avec des effets de seuil et les difficultés liées aux déplacements que devraient assumer des agences n'ayant pas d'antennes locales pour établir les états des lieux.

Les arguments sont sensiblement les mêmes à propos des amendements de M. Tivoli. Certaines questions ne sont pas traitées, comme les effets de seuil ou les conflits d'usages. Je comprends qu'il pourrait être plus facile, pour un opérateur, que la commercialisation se fasse directement avec le Crous, mais j'émet néanmoins un avis défavorable pour des raisons pratiques.

Mme Louise Morel (Dem). Je salue le travail du rapporteur, qui crée un nouvel outil pour tenter de résoudre la crise du logement étudiant.

En revanche, les amendements du Rassemblement national sont absolument déconnectés de la réalité de nos territoires. Députée d'Alsace, je citerai l'exemple de Strasbourg, dont l'université compte 54 000 étudiants. L'amendement CE42 propose de réserver au logement étudiant 50 % des logements créés par la transformation de bureaux dans une zone de 20 kilomètres autour d'une université. Or, à 20 kilomètres autour de Strasbourg, on trouve un tissu industriel dynamique, qui connaît de fortes tensions de recrutement, et le problème est donc, plus largement que celui du logement étudiant, celui du logement des jeunes. Ainsi, alors qu'un étudiant à l'université de Strasbourg pourrait se loger dans un périmètre de 20 kilomètres, ce ne serait pas le cas pour un jeune qui, après un CAP ou un bac pro, travaille dans une boulangerie à 20 kilomètres de Strasbourg, se lève tôt le matin et souhaiterait être logé à proximité de son lieu de travail.

Il faut laisser aux élus locaux la possibilité de déterminer les usages et les seuils, sous peine qu'une bonne intention se retourne contre des jeunes qui auront besoin de logement. Je suis donc très opposée à ces amendements.

La commission rejette successivement les amendements.

Article 6 (article 26 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis) : *Facilitation du changement de destination d'un lot au sein d'une copropriété pour la transformation de locaux tertiaires en logements*

Amendement de suppression CE5 de M. Thibault Bazin

M. Thibault Bazin (LR). S'il peut être utile, dans certaines situations, notamment quand l'immeuble prévoit cette destination, qu'un copropriétaire puisse changer l'usage de ses parties privatives, passant d'un usage tertiaire à un usage d'habitation, sans que l'assemblée générale des copropriétaires puisse s'y opposer, ce n'est pas toujours le cas. Ce changement pourrait, par exemple, engendrer des problèmes de voisinage en présence d'autres locaux tertiaires à proximité. L'objet de cet amendement était donc de supprimer l'article 6.

Je le retire toutefois au profit de la réécriture totale de cet article par l'amendement CE44 du rapporteur, qui me donne raison et satisfaction en prévoyant que, lorsque la modification de destination contrevient à la destination de l'immeuble, elle est soumise à l'approbation de l'assemblée générale statuant à la majorité prévue à l'article 24 de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

L'amendement est retiré.

Amendement CE44 du rapporteur

M. Romain Daubié, rapporteur. Nous souhaitons tous que les choses changent et qu'il y ait davantage de logements, et nous ne comprenons pas pourquoi il y a tant de bureaux vides et de tension. C'est dans cet esprit que la version initiale de la proposition de loi permettait à un copropriétaire de modifier l'usage d'un lot. Cependant, les auditions auxquelles nous avons procédé ont montré que cette démarche était peut-être trop radicale ou trop ambitieuse, et nous proposons donc d'encadrer cette modification en la soumettant à un vote à la majorité dite de l'article 24, afin de trouver un bon compromis entre le droit de propriété et la volonté de progresser dans ce domaine tout en évitant des conflits d'usages.

La commission adopte l'amendement et l'article 6 est ainsi rédigé.

Article 7 (articles 24 et 25 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis) : *Modification des règles de majorité applicables à la modification de la répartition des charges liée à la transformation de locaux tertiaires en logements*

*La commission **adopte** l'amendement de coordination CE43 du rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 7 ainsi **modifié**.*

Après l'article 7

Amendement CE22 de Mme Nathalie Oziol

Mme Nathalie Oziol (LFI-NUPES). Il vise à demander l'élaboration d'un rapport relatif aux bureaux vacants en France. Si les chiffres existent pour Paris, il reste très difficile d'accéder à une compilation nationale et les statistiques de certaines grandes villes demeurent inconnues. À l'échelle parisienne, néanmoins, le taux de vacance structurelle, c'est-à-dire de bureaux inoccupés depuis plus de quatre ans, augmente, avec près de 4,8 millions de mètres carrés de bureaux disponibles aujourd'hui contre 3,5 millions de mètres carrés en 2017, soit une hausse de 37 %, alors que le besoin de bureaux a chuté de 17 % en un an dans la région. À l'inverse, le nombre de personnes qui vivent dans la rue dans la capitale a augmenté de 16 % en un an.

L'exemple de la région parisienne prouve l'incohérence totale et inhumaine de la situation. Au niveau national, le nombre de personnes sans domicile a plus que doublé en dix ans, puisqu'il est estimé à 330 000 personnes, soit 30 000 de plus en 2023 qu'en 2022. Dans son dernier rapport annuel, la Fondation Abbé Pierre estimait qu'au total 4,15 millions de personnes sont mal logées en France. Quatre personnes sont récemment décédées, gelées par la misère.

Malgré cette détresse et cette urgence, le Gouvernement n'a pas jugé pertinent de nommer un ministre du logement de plein exercice pour mener une politique de décence sociale. Il est temps d'agir.

M. Romain Daubié, rapporteur. Avis défavorable. Ce rapport semble inutile et il serait, du reste, impossible à réaliser, faute de données publiques. De fait, les données dont nous disposons proviennent essentiellement du groupement d'intérêt économique (GIE) ImmoStat et il faut attendre que les collectivités locales

aient complété le fichier LocomVac, en cours de constitution, pour que nous ayons accès aux données nécessaires.

Du reste, et plus généralement, je ne suis guère favorable à la production de rapports.

M. Matthias Tavel (LFI-NUPES). Monsieur le rapporteur, vous nous avez répondu tout à l'heure que nous manquions de données et, au moment où nous demandons des rapports pour en avoir, vous nous le refusez.

Nous ne sommes pas non plus partisans par principe des rapports mais, sur une question aussi importante et sur laquelle il existe si peu de données, et sachant que les logements sont hyper-concentrés dans les mains d'un tout petit nombre de multipropriétaires, il faut que nous puissions savoir clairement ce qu'il en est pour les bureaux, ne serait-ce que pour pouvoir nous assurer que la loi que vous proposez s'adresse bien au bon public et ne crée pas des effets d'aubaine particuliers pour des gens qui auraient déjà largement amorti leurs investissements dans les bureaux et trouverait là matière à des profits abusifs.

Vous devriez donc plutôt souscrire à notre demande, quitte à en modifier l'échéance si un délai de six mois vous semblait trop court.

M. Romain Daubié, rapporteur. Nous ne disposons pas, je le répète, de données publiques et il nous faut attendre que les collectivités aient rempli le fichier LocomVac pour que nous puissions les utiliser.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CE38 de M. Frédéric Falcon

M. Frédéric Falcon (RN). Il vise à la remise d'un rapport sur les conséquences de cette proposition de loi sur le logement étudiant. Il fait ainsi écho aux propos désagréables tenus par Mme Morel sur les amendements de mes collègues Martinez et Tivoli. Avec un bilan aussi désastreux, quand des étudiants abandonnent leurs études parce qu'ils ne peuvent pas se loger ni se nourrir, il faudrait faire preuve d'un peu d'humilité.

M. Romain Daubié, rapporteur. Avis défavorable. Outre que, comme je l'ai dit, je ne suis guère favorable à la production de rapports, je ne voudrais pas que cette proposition de loi consacrée au logement en général se recentre sur le logement étudiant. Du reste, l'audition des acteurs de ce secteur a montré que le logement des étudiants bénéficiait de ces mesures, comme l'ensemble du logement.

Mme Louise Morel (Dem). Il n'y a pas lieu de nous taxer d'être désagréables : nous sommes réalistes. Le minimum que puissent faire des parlementaires est d'évaluer les amendements qu'ils proposent.

Ainsi, à tout le moins, il faudrait étudier les effets de votre idée de consacrer au logement étudiant 50 % des bureaux transformés en logements dans un périmètre de 20 kilomètres autour des grandes agglomérations, car cette mesure ne concerne pas seulement Strasbourg, mais aussi Toulouse, Lyon ou Marseille. Compte tenu de la tension qui se manifeste en ce moment sur le marché du logement, votre amendement ne répond pas du tout au problème du logement des jeunes et mettrait en difficulté bon nombre d'entre eux, ainsi que des personnes travaillant dans des services publics, dans des services de proximité, dans des entreprises ou dans le monde industriel. Faire une réponse aussi simple à un problème aussi complexe n'est pas sérieux.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Par ordre chronologique

Association des maires ruraux de France (AMRF)

M. Jean-François Farenc, président de l'Amr 71

Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)

M. Clément Cadoret, président du Cnous par intérim

M. Stéphane Adnot, sous-directeur Hébergement et Patrimoine

Association nationale de la copropriété et des copropriétaires (ANCC)

Mme Émilie Allain, présidente de l'ANCC, avocate à la Cour d'appel de Chambéry, syndic et médiateur

Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM) *

M. Loïc Cantin, président

Mme Rachel Chane See Chu, directrice de cabinet

Audition commune :

Fédération des entreprises immobilières (FEI) *

Mme Maryse Aulagnon, présidente

M. Manuel Colleaux (Altarea), vice-président de la commission logement de la FEI

Mme Delphine Charles-Péronne, déléguée générale

Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) *

M. Emmanuel Desmaizières, vice-président de la FPI, directeur général d'Icade promotion

Didier Bellier-Ganière, délégué général de la FPI

Mme Bérengère Joly, directrice juridique

Mme Anne Peyricot, directrice de cabinet et des relations institutionnelles de la FPI

Conseil national de l'Ordre des architectes (CNOA) *

Mme Valérie Flicoteaux, vice-présidente

Conseil supérieur du notariat (CSN) *

Maître Alexandre Leroux

Maître Raphaël Leonetti

Maître François Devos, directeur des affaires juridiques du Conseil supérieur du notariat et directeur de l'Institut d'études juridiques du CSN

Mme Magali Quivilic, juriste au département des affaires juridiques

Mme Camille Stoclin-Mille, administratrice en charge des relations institutionnelles

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique – direction de la législation fiscale

M. Guillaume Denis, sous-directeur de la fiscalité locale

Association des maires de France (AMF)

Mme Agnès Thouvenot, adjointe au maire de Villeurbanne

Départements de France

M. Michel Ménard, président du département de Loire-Atlantique, président du groupe de travail logement et foncier

Mme Nathalie Alazard, conseillère DF logement

M. Brice Lacourieux, conseiller relations avec le Parlement

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

Mme Athénaïs Michel, adjointe à la cheffe de cabinet du DHUP

Action Logement *

Mme Nadia Bouyer, directrice générale d'Action Logement Groupe

Mme Katelle Le Guillou, directrice générale de la Foncière de la Transformation Immobilière (FTI), filiale du groupe Action Logement

Syntec Ingénierie *

Mme Amelia Tiscornia, membre du Bureau Bâtiment

M. Christophe Longepierre, délégué général

Mme Anne Zimemermann, directrice Influence et Métiers

* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.