

ASSEMBLÉE NATIONALE

19 octobre 2024

PLF POUR 2025 - (N° 324)

Commission	
Gouvernement	

Rejeté

AMENDEMENT

N ° I-3617

présenté par

M. Daubié, M. Mandon, Mme Perrine Goulet, M. Mattei, Mme Mette, M. Balanant, Mme Bannier, M. Blanchet, M. Bolo, Mme Brocard, M. Cosson, M. Croizier, M. Falorni, M. Fesneau, M. Fuchs, M. Grelier, M. Gumbs, M. Isaac-Sibille, Mme Josso, M. Latombe, M. Lecamp, Mme Lingemann, M. Martineau, Mme Morel, M. Ott, M. Pahun, M. Frédéric Petit, Mme Maud Petit, Mme Poueyto, M. Ramos, Mme Thillaye, M. Turquois et M. Philippe Vigier

ARTICLE ADDITIONNEL**APRÈS L'ARTICLE 16, insérer l'article suivant:**

I. – Le code général des impôts est ainsi modifié :

A. – Après le V de l'article 231 *ter*, il est inséré un V *bis* ainsi rédigé :

« V *bis*. – A. – Sont également exonérés de la taxe, lorsqu'ils sont vacants au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, les locaux mentionnés au III faisant l'objet d'un engagement de transformation en logements dans les conditions prévues au B du présent V *bis* et pour lesquels une déclaration préalable a été déposée ou un permis de construire délivré au cours de l'année précédant la déclaration de la taxe.

« B. – L'application de l'exonération prévue au A est subordonnée à la condition que le redevable s'engage à transformer les locaux concernés en locaux à usage d'habitation dans les quatre ans qui suivent la date de clôture de l'exercice au cours duquel l'acquisition est intervenue. L'engagement de transformation est réputé respecté lorsque l'achèvement des travaux de transformation ou de construction intervient avant le terme du délai de quatre ans.

« La date d'achèvement correspond à celle mentionnée sur la déclaration prévue à l'article L. 462-1 du code de l'urbanisme.

« C. – Le non-respect de l'engagement de transformation par le redevable entraîne l'application de l'amende prévue au V de l'article 1764 du présent code. Par dérogation, cette amende n'est pas due lorsque le redevable ne respecte pas l'engagement de transformation en raison de circonstances exceptionnelles indépendantes de sa volonté. » ;

B. – Après le V de l'article 231 *quater*, il est inséré un V *bis* ainsi rédigé :

« V *bis*. – A. – Sont également exonérés de la taxe, lorsqu'ils sont vacants au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, les locaux mentionnés au III faisant l'objet d'un engagement de transformation en logements dans les conditions prévues au B du présent V *bis* et pour lesquels une déclaration préalable a été déposée ou un permis de construire délivré au cours de l'année précédant la déclaration de la taxe.

« B. – L'application de l'exonération prévue au A est subordonnée à la condition que le redevable s'engage à transformer les locaux concernés en locaux à usage d'habitation dans les quatre ans qui suivent la date de clôture de l'exercice au cours duquel l'acquisition est intervenue. L'engagement de transformation est réputé respecté lorsque l'achèvement des travaux de transformation ou de construction intervient avant le terme du délai de quatre ans.

« La date d'achèvement correspond à celle mentionnée sur la déclaration prévue à l'article L. 462-1 du code de l'urbanisme.

« C. – Le non-respect de l'engagement de transformation par le redevable entraîne l'application de l'amende prévue au V de l'article 1764 du présent code. Par dérogation, cette amende n'est pas due lorsque le redevable ne respecte pas l'engagement de transformation en raison de circonstances exceptionnelles indépendantes de sa volonté. » ;

C. – L'article 1635 *quater* B est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Donnent également lieu au paiement de la taxe d'aménagement, par délibération prise dans les conditions prévues au VI de l'article 1639 A *bis* par les organes délibérants des communes, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, des départements et de la région d'Île-de-France ayant institué la taxe d'aménagement dans les conditions prévues à l'article 1635 *quater* A, les opérations de transformation de locaux non destinés à l'habitation en locaux d'habitation qui ne relèvent pas des opérations mentionnées au premier alinéa du présent article.

D. – L'article 1635 *quater* H est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa, après le mot : « construction », sont insérés les mots : « ou de la surface transformée dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 1635 *quater* B » ;

2° À l'avant-dernier alinéa, après le mot : « construction », sont insérés les mots : « ou la surface transformée dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 1635 *quater* B » ;

E. – L'article 1764 est complété par un V ainsi rédigé :

« V. – La personne qui ne respecte pas l'engagement de transformation mentionné au V *bis* de l'article 231 *ter* ou au V *bis* de l'article 231 *quater* est redevable d'un montant égal au montant de la taxe qui aurait été dû en l'absence d'exonération, affecté d'un coefficient de 1,25. »

II. – La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement et, par la création d'une taxe additionnelle

à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

EXPOSÉ SOMMAIRE

La première partie de cet amendement reprend le dispositif fiscal de possibilité d'assujettissement des opérations de bureaux en logements issu de la proposition de loi visant à faciliter la transformation des bureaux en logements, votée à l'unanimité à l'Assemblée début 2024.

Les chiffres de la construction pour l'année 2022 révèlent une importante baisse de la production de logements et augurent potentiellement de futures pénuries. En tout état de cause, depuis 30 ans, le taux d'effort immobilier des ménages n'a cessé d'augmenter, le phénomène du logement cher s'étendant peu à peu de Paris aux villes de province.

S'il n'existe pas de solution miracle, la crise actuelle du logement nous pousse au pragmatisme et augmenter le stock de logements disponibles est nécessaire. La facilitation des opérations de transformation de bureaux en logements réunit de nombreux avantages, notamment ceux de lutter contre la vacance des locaux, de favoriser la création de logements tout en respectant des objectifs de transition énergétique et en répondant aux objectifs de mixité sociale voulus par le code de l'urbanisme.

Le développement du télétravail et des bureaux flexibles depuis la crise du COVID-19 et dans les années à venir ouvre de nouvelles possibilités pour la fourniture d'habitations supplémentaires. Entre 2015 et 2019, seul 0,99 % de la superficie des nouveaux logements provenait d'anciens locaux à usage commercial. Alors que le télétravail hebdomadaire ne concernait que 3 % des salariés en 2019, la pandémie a fait bondir ce chiffre à 15 %, ainsi que le révèle une étude la Banque de France parue au mois de février 2023.

Depuis deux ans, le taux d'occupation des bureaux a ainsi diminué de 5,4 %, provoquant un ralentissement de la demande dans ce secteur. Saisir cette opportunité de l'augmentation de la vacance des bureaux pour les transformer en logements constitue une première piste pour répondre aux enjeux actuels du logement. De plus, il s'agit d'une bonne occasion pour atteindre les objectifs posés par la loi dite « Climat et résilience », de neutralisation de l'artificialisation des sols à horizon 2050 et de réduction de moitié de notre consommation foncière à moyen terme, en substituant des opérations de transformation aux opérations de construction, beaucoup plus énergivores.

Cependant, cette transformation de bureaux en logements peut avoir une incidence en matière de taxe d'aménagement pour les communes. En effet, la taxe d'aménagement est due sur l'ensemble des opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction ou d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature nécessitant une autorisation d'urbanisme.

La transformation de locaux de bureaux en locaux à usage d'habitation implique un changement de destination qui n'entre dans le champ d'application de la taxe d'aménagement qu'à la condition d'aboutir à une augmentation de la surface.

Lorsque la transformation ne donne lieu à aucune création de surface, l'absence de perception de taxe d'aménagement peut être préjudiciable aux communes accueillant de tels projets, dès lors que ladite transformation est susceptible d'induire des frais d'investissement dans des équipements collectifs pour la collectivité locale. En effet, la création de nouveaux logements induite par l'opération de transformation de bureaux en logements a pour conséquence la modification des besoins d'un quartier, notamment en termes d'écoles, de crèches, et autres infrastructures collectives que la commune doit mettre à disposition de ses administrés.

Ainsi, cet amendement entend permettre aux communes de décider de manière souveraine, d'assujettir ou non les opérations de transformation de bureaux en logements à la taxe d'aménagement, en fonction des besoins en service public identifiés et de l'équilibre des opérations sur leur territoire.

La seconde partie de cet amendement exonère de taxe sur les bureaux, en Ile-de-France et en PACA - les bureaux qui font l'objet d'un projet de transformation en logements, en cas de dépôt d'un permis de construire.

En effet, la décision n°440333 du Conseil d'État du 16 juillet 2020 a estimé que payer la taxe sur les bureaux alors qu'un projet de transformation est enclenché est désincitatif : une exonération inciterait alors fortement les propriétaires d'actifs vacants à considérer l'hypothèse de transformation ou de vente de leur actif, notamment par le gain de trésorerie immédiat induit par une telle transformation

Si les transformations de bureaux en logements constituent une priorité de la politique publique, dans un contexte de nécessaire baisse de l'artificialisation, de moindre consommation de carbone par la démolition, et de nouvelle vision urbaine par le renouvellement de la ville sur la ville sous l'impulsion des élus locaux, il est toutefois nécessaire d'assurer l'équilibre économique de ces projets complexes, tout en incitant à la vente ou à la transformation les propriétaires d'actifs obsolètes, le plus souvent vacants.

Le présent amendement propose ainsi d'exonérer de taxe sur les bureaux, en Ile-de-France et en PACA – soit les 2 régions où cette taxe est en vigueur – les actifs qui font l'objet d'un projet de transformation à un stade déjà avancé.

Cette disposition inciterait fortement les propriétaires d'actifs vacants à considérer l'hypothèse de transformation ou de vente de leur actif, notamment par le gain de trésorerie immédiat induit par une telle transformation. Ce gain faciliterait l'arbitrage entre la réalisation d'une moins-value dans le bilan du propriétaire, et la conservation de l'actif dans l'espoir de le louer ou de le revendre à meilleur prix dans quelques années.

Cette disposition faciliterait également l'équilibre économique global, en contrepartie du maintien de la taxe d'aménagement aux articles 2 et 3, nécessaire pour permettre aux élus locaux de financer les équipements publics inhérents à la transformation de bureaux en logements.