

# LA LOI « ELAN » : LA TRANSFORMATION DES BUREAUX VACANTS EN LOGEMENTS

POUR TENTER DE RÉSOUDRE LA PÉNURIE DE LOGEMENTS ET LE PHÉNOMÈNE DE VACANCE DES BUREAUX, LA LOI « ELAN » SE DONNE POUR OBJECTIF DE FACILITER LA TRANSFORMATION DE BUREAUX VACANTS EN LOGEMENTS PAR UNE SÉRIE DE MESURES INCITATIVES.



PAR **GUILAUME VIEL**,  
AVOCAT ASSOCIÉ  
DU CABINET FONDATIO,

DE CONCERT  
AVEC **PIERRE CENAC**,  
NOTAIRE ASSOCIÉ  
CHEZ C&C NOTAIRES,

AVEC LA PARTICIPATION  
DE **STÉPHANE LOUBIER**,  
NOTAIRE AU SEIN  
DU MÊME OFFICE

**E**n Île-de-France, la vacance des locaux à usage de bureaux est un phénomène qui a pris une certaine ampleur puisque 6,7 % des surfaces de bureaux sont concernées, ainsi que l'étude d'impact de la loi « ELAN » l'a montré, soit près de 3,5 millions de m<sup>2</sup> de bureaux vides en 2017 dont 700 000 m<sup>2</sup> de bureaux obsolètes, durablement vacants qui ne conviendraient plus aux entreprises (1). Or la transformation de ces bureaux vacants en logements pourrait permettre de résoudre la pénurie de logements dans les zones tendues.

Cette proposition n'est pas nouvelle, mais elle était, jusqu'à la loi « ELAN », difficile à mettre en œuvre en raison des coûts élevés qu'elle induit.

En effet, ce type de transformation implique souvent une perte de surface en raison de la création de parties communes sur des plateaux de bureaux d'une part, et du respect des règles d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite d'autre part. Il faut en effet savoir que, dans un immeuble d'habitation, les couloirs représentent entre 10 et 20 % de la surface.

De plus, la transformation de bureaux en logements coûte plus cher que la construction de logements neufs et les opérations de construction de bureaux sont bien plus rentables que celles de logements, quand bien même les bureaux resteraient vacants et alors même que le prix au mètre carré des logements a sensiblement augmenté depuis dix ans.

Il faut aussi tenir compte du fait que la transformation des bureaux vides se trouve parfois freinée par certains professionnels qui préfèrent garder ces bureaux vides dans leur bilan car, même s'ils ne génèrent pas de plus-value, ils restent inscrits au bilan à une valeur supérieure à celle de logements à usage d'habitation ; ou encore par des maires, pour des considérations de taxe foncière plus avantageuse versée par les professionnels et du fait que les logements nécessitent davantage d'équipements publics que les bureaux. De plus,

les orientations d'aménagement de l'Établissement Public Territorial ou de la Commune peuvent ne pas avoir tenu compte de l'éventualité de la création de logement sur le site concerné.

De leur côté, les principaux acteurs du marché immobilier (Bouygues Immobilier, Vinci Immobilier, Compagnie de Phalsbourg, La Française, Icade, Emerige, Gecina, Spie Batignolles Immobilier, Novaxia et Kaufman & Broad) se sont concertés pour évaluer la situation et prendre des mesures afin de revitaliser le marché de l'immobilier à usage de bureaux.

Ils se sont engagés, par une charte signée le 28 mars 2018, à se mobiliser « pour intégrer systématiquement la transformation de bureaux en logements dans leur stratégie respective de gestion patrimoniale pour relever le défi de transformer 500 000 m<sup>2</sup> de bureaux vides en logements d'ici 2022 en Île-de-France » (2). Ceci représenterait approximativement 70 000 logements supplémentaires.

## NOTES

(1) Le parc de bureaux en Île-de-France représente un total de 55 millions de m<sup>2</sup>, ce qui signifie que le taux de vacance s'élève à 6,7 % en 2017. Étude d'impact de la loi « ELAN », p. 66 et p. 74.

Mais, pour inverser la tendance et favoriser la transformation de bureaux en logements, des mesures incitatives étaient nécessaires. C'est pourquoi la loi « ELAN » a prévu une série de mesures qui intéresseront particulièrement les professionnels de l'immobilier, en améliorant l'équilibre économique des opérations, et notamment :

- une augmentation du bonus de constructibilité (art. 28) de 30 % de la surface constructible (l'outil est déjà connu. Il a été mis en place pour réduire la production de dioxyde de carbone et mettre en place des bâtiments à basse consommation énergétique et respectueux de l'environnement). L'objectif est de faciliter l'atteinte de l'équilibre économique des opérations de transformation des bureaux en logements en compensant les pertes de surface qui s'opèrent dans ce type d'opération. Cette mesure rend l'opération de transformation plus rentable économiquement ;

- une dérogation aux servitudes de mixité sociale du plan local d'urbanisme « PLU » concernant les opérations de conversion de bureaux en logements ;

- la possibilité de mettre fin au bail commercial dans le cas de travaux de rénovation d'un immeuble d'habitation ;

- la création d'une catégorie d'immeuble de « moyenne hauteur » qui disposera de règles de sécurité incendie adaptées pour faciliter la mutation de bureaux en logements. La loi « ELAN » se donne pour objectif de faciliter la transformation de bureaux vacants en logements : « L'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme pourra leur accorder un bonus de constructibilité et déroger aux servitudes de mixité sociale du plan local d'urbanisme (PLU) (3) (I). Le bonus de constructibilité, tel qu'il existe d'ores et déjà en matière de bâtiment à économie d'énergie, va être transposé à la transformation de bureaux en logements. D'autres mesures incitatives sont également établies pour tenter de résoudre la pénurie de logements et le phénomène de vacance des bureaux (II). »

## I - LE BONUS DE CONSTRUCTIBILITÉ

Le mécanisme du bonus de constructibilité est bien connu puisque le règlement du PLU lui-même, ou du document d'urbanisme en tenant lieu, peut prévoir un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol (bonus pour l'habitation) afin de faciliter l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation (art. L. 151-28, 1<sup>o</sup> du Code de l'urbanisme), une majoration du volume constructible (bonus pour les logements locatifs sociaux) afin de favoriser la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux (art. L. 151-28, 2<sup>o</sup>, C. urb.), une majoration du volume constructible (bonus pour les logements intermédiaires) (art. L. 151-28, 4<sup>o</sup>, C. urb.) ou encore des mesures en faveur de l'édification de constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive (bonus en cas de performance énergétique) (art. L. 151-28, 3<sup>o</sup> et R. 151-42, 3<sup>o</sup>, C. urb.).

Ce mécanisme qui peut être l'un des outils d'une politique locale en matière d'habitat dans un PLU est désormais applicable à la transformation de bureaux en logements, afin de favoriser l'accès au logement pour les particuliers et une reprise de l'activité de construction pour les professionnels dans le secteur de l'immobilier à usage d'habitation.

## A - CHAMP D'APPLICATION

En principe, les travaux ou constructions nouvelles réalisés par une personne privée ou publique doivent respecter le PLU et les orientations d'aménagement et de programmation (art. L. 152-1 C. urb.). C'est par exception que l'ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logements a introduit des dérogations au PLU pour cause de mixité sociale dans le code de l'urbanisme (art. L. 152-6 C. urb.). Ainsi, le maire peut accorder des dérogations au PLU (ou à tout

document en tenant lieu) « en tenant compte de la nature du projet et de la zone d'implantation dans un objectif de mixité sociale » (rédaction antérieure à la loi « ELAN »).

En présence d'un PLU, le maire peut ainsi accorder un permis qui déroge aux règles relatives à la hauteur maximale ou aux règles de densité pour des projets de surélévation dans les zones tendues, c'est-à-dire dans les communes :

- appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants sur le territoire desquelles est applicable la taxe sur les logements vacants figurant sur la liste prévue à l'article 232 CGI (4) ;

- de plus de 15 000 habitants qui, tout en n'appartenant pas à une zone d'urbanisation continue, connaissent une forte croissance démographique et qui figurent sur la liste de l'article L. 302-5, alinéa 7 du Code de la construction et de l'habitation. Il s'agit des communes pour lesquelles le parc de logements existant justifie un effort de production de logements locatifs sociaux (5).

Il convient de préciser que les opérations qui peuvent bénéficier de ces dérogations doivent nécessairement concerner des logements.

Il faut savoir que dans sa rédaction antérieure à la loi « ELAN », l'article L. 152-6 du Code de l'urbanisme prévoyait que l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire pouvait déroger, au cas par cas, aux règles fixées par l'article « en tenant compte de la nature du projet et de la zone d'implantation dans un objectif de mixité sociale », c'est-à-dire :

- aux règles relatives au gabarit et à la densité pour autoriser une construc-

## NOTES

(2) Étude d'impact de la loi « ELAN », p. 66.

(3) Exposé des motifs du projet de loi « ELAN » déposé à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 avril 2018

(4) V. Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 qui dresse la liste des communes concernées, modifié par le Décret n° 2015-1284 du 13 octobre 2015.

(5) V. Décret n° 2013-671 du 24 juillet 2013 et Décret n° 2014-870 du 1<sup>er</sup> août 2014.

tion destinée principalement à l'habitation à dépasser la hauteur maximale prévue par le règlement (1°);

- aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour autoriser la surélévation d'une construction achevée depuis plus de deux ans (2°);

- aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour autoriser la transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, dans la limite du gabarit de l'immeuble existant (3°);

- en tout ou partie à l'obligation de création d'aires de stationnement applicables aux logements lorsqu'ils se trouvent à moins de 500 mètres d'une gare, d'une station de transport public ou de transport collectif (4°);

- aux règles de retrait fixant une distance minimale par rapport aux limites séparatives pour autoriser une construction destinée principalement à l'habitation (5°).

La principale limite à ces mesures tenait à la nécessité pour elle de s'insérer dans un objectif de mixité sociale.

#### B - APPORTS DE LA LOI « ELAN »

La loi « ELAN » a supprimé cette condition de mixité sociale en cas de transformation d'un immeuble existant en immeuble à usage d'habitation et rend possible l'augmentation de 30 % du gabarit de l'immeuble converti en logement.

Ainsi, selon l'article L. 152-6 C. urb. modifié, lorsqu'il accorde un permis de construire, le maire peut : « 3° *Déroger aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement et, dès lors que la commune ne fait pas l'objet d'un arrêté au titre de l'article L. 302-9-1 du Code de la construction et de l'habitation, aux règles adoptées en application de l'article L. 151-5 du présent code pour autoriser la transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou*

*réhabilitation, dans la limite d'une majoration de 30 % du gabarit de l'immeuble existant.* ».

L'augmentation de surface de constructibilité dans un permis de construire ne peut donc être accordée qu'à la condition expresse que la commune ne fasse pas l'objet d'un arrêté de carence, lorsque le nombre de logements sociaux à réaliser n'a pas été atteint sur une période de trois ans, en fonction de la politique locale de l'habitat (art. L. 302-9-1 CCH).

Dans ce cas, la commune se trouve en situation de difficulté vis-à-vis de cette réglementation et des mesures exceptionnelles peuvent être prises pour autoriser de nouvelles constructions à usage de logement. Le préfet dispose alors d'un certain nombre de prérogatives pour faciliter la réalisation de ces logements sociaux.

Dans un premier temps, le projet de loi « ELAN » prévoyait que le maire pouvait autoriser une augmentation de la surface constructible de 10 %. Mais, par un amendement de la Commission des affaires économiques (6), ce taux a été porté à 30 %.

Le taux du bonus a donc été triplé, ce qui répondait à une attente des constructeurs qui sollicitaient expressément des mesures susceptibles de rendre les opérations de transformation de bureaux en logements plus intéressantes économiquement.

Toutefois, une difficulté subsiste : les dérogations prévues à l'article L. 152-6 C. urb. ont été prises en fonction du coefficient d'occupation des sols, supprimé par la loi ALUR, ce qui rend les règles de densité indéterminées et difficilement applicables. Le bonus de constructibilité qui pourrait être accordé ne peut plus se fonder sur le coefficient d'occupation des sols. En effet, à la suite de la loi du 27 mars 2014, le règlement du PLU ne peut plus accorder de bonus tant qu'il n'a pas adopté une méthode de calcul alternative au COS.

D'un point de vue formel, pour solliciter cette dérogation, le pétitionnaire doit accompagner sa demande de permis de construire d'une note précisant la nature des dérogations

demandées et justifier des conditions de mise en œuvre des dérogations fixées par l'article L. 152-6 C. urb. (art. R.\* 431-31-2 C. urb. introduit par le Décret n° 2015-908 du 23 juillet 2015). Lorsque la demande de dérogation concerne les règles fixées par le PLU, alors le délai d'instruction de droit commun de deux mois est porté à trois mois (art. R. 423-24) et lorsque la dérogation concerne les règles de construction elles-mêmes, alors le délai d'instruction est majoré de deux mois (art. R. 423-25).

Dans ce cas, le permis ne peut pas être accordé avant l'obtention de la dérogation (art. L. 425-3). Il n'est pas non plus possible d'obtenir un permis tacite à l'issue du délai d'instruction (art. R. 424-2, j).

Si la demande de dérogation aboutit, le permis délivré doit être affiché en mairie avec la mention des dérogations accordées aux règles du PLU ou aux normes de construction (art. R. 424-15 c. urb.).

#### II - DES MESURES COMPLÉMENTAIRES

Pour encourager ce bonus de constructibilité et lui permettre d'atteindre l'objectif qu'il s'est fixé, à savoir faciliter la transformation de bureaux en habitation, il est envisagé dans le projet de loi d'autres mesures en parallèle.

#### A - DÉROGATION AUX SERVITUDES DE MIXITÉ SOCIALE DU PLU

L'ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 a introduit le régime de dérogation pour cause de mixité sociale prévoyant que la décision de dérogation était prise en fonction de :

- la nature du projet,
  - la zone d'implantation,
  - dans un objectif de mixité sociale (art. L. 152-6, al. 2 C. urb.).
- L'objectif de mixité sociale n'était pourtant pas clairement explicité.

#### NOTES

(6) Amendement CE 2038.

S'agissait-il simplement de favoriser la construction de logements d'habitation ou alors de créer des logements sociaux ?

Cette disposition n'a pas été clarifiée par la loi « ELAN » qui se contente de reprendre la formule sans l'éclaircir davantage. Ainsi, la mention « dans un objectif de mixité sociale » a été supprimée des 3° et 4° et ajoutée au début des paragraphes 1°, 2° et 5°.

La loi « ELAN » ayant supprimé la condition relative à l'objectif de mixité sociale, il n'est plus nécessaire que la décision du maire de délivrer un permis de construire dérogatoire quant aux règles de surface constructible (30 %) soit motivée par un objectif de mixité sociale. La motivation de sa décision ne doit donc plus porter que sur la nature du projet et la zone d'implantation, ce qui soustrait sa décision au contrôle du juge quant à cette troisième motivation.

Cette mesure tend à simplifier la procédure, de manière à rendre plus facile pour le maire l'octroi d'un permis dérogatoire et que sa décision soit exposée à un moindre risque de contestation puisque le respect de cet objectif de mixité sociale est supprimé et soustrait au contrôle du juge.

#### **B - POSSIBILITÉ DE METTRE FIN AU BAIL COMMERCIAL POUR RÉALISER LES TRAVAUX**

L'article L. 145-4 du Code de commerce, relatif à la durée du bail commercial, prévoit que la durée du bail ne peut être inférieure à neuf ans (al. 1<sup>er</sup>). Le preneur bénéficie de la faculté de donner congé à l'expiration de la période triennale, au moins six mois à l'avance (al. 2).

Le bailleur a la même faculté s'il projette de construire, de reconstruire ou de surélever l'immeuble existant, de réaffecter le local d'habitation accessoire à cet usage ou d'exécuter des travaux prescrits ou autorisés dans le cadre d'une opération de restauration immobilière et en cas de démolition de l'immeuble dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain (al. 3).

À la suite de la loi « ELAN », le bail-

leur pourra aussi donner congé au preneur à l'expiration de la période triennale, avec six mois de préavis, dans le cas où il souhaite « transformer à usage principal d'habitation un immeuble existant pour reconstruction, rénovation ou réhabilitation » (art. 28 II, Loi « ELAN »).

Cette mesure facilite la reprise du bien par le bailleur afin qu'il puisse y effectuer plus rapidement les travaux nécessaires à la transformation de ses bureaux en logement d'habitation, sous réserve de la question du versement d'éventuelles indemnités d'éviction au preneur.

#### **C - CRÉATION D'UNE CATÉGORIE D'IMMEUBLE DE « MOYENNE HAUTEUR »**

La loi « ELAN » crée une nouvelle catégorie d'immeubles de « moyenne hauteur », comprise entre 28 et 50 mètres de hauteur (art. 30), distincte de la catégorie des immeubles de grande hauteur.

L'article 30 du projet de loi « ELAN » vise donc à distinguer deux catégories afin que soit établi, par voie réglementaire, un régime de règles de sécurité propre aux immeubles de moyenne hauteur, en sus du régime de règles applicables aux immeubles de grande hauteur.

Auparavant, pour l'application des règles de sécurité incendie, il fallait distinguer la catégorie des immeubles de bureaux qui entraient dans la catégorie des immeubles de grande hauteur lorsque la hauteur entre le sol et le plancher bas du dernier niveau de l'immeuble dépasse 50 mètres et celle des immeubles d'habitation pour lesquels le seuil était fixé à 28 mètres.

Désormais, en créant une nouvelle catégorie d'immeubles de moyenne hauteur, ne devant dépendre que de la hauteur de l'immeuble et non plus de son usage, et répondant aux mêmes règles de sécurité, la loi « ELAN » simplifie la mutation de bureaux en logements. Ceux-ci doivent désormais répondre aux mêmes règles, en matière de sécurité incendie. La conversion d'un immeuble à usage de bureaux en immeuble à usage

d'habitation posera donc moins de difficultés en matière de sécurité.

Dans la mesure où de nombreux immeubles des années 70-80 entrent dans cette catégorie d'immeuble de hauteur moyenne, cela devrait en effet permettre une meilleure transition.

#### **CONCLUSIONS**

Si pendant longtemps la transformation de bureaux vacants en habitation est restée une exception, elle est désormais largement facilitée et favorisée par l'ensemble des mesures adoptées par la loi « ELAN » et constitue une solution pour les propriétaires, alternative à la conservation en portefeuille mais sans revenu de ces actifs. Cette augmentation de l'offre de logements pourrait avoir un impact positif sur le prix du mètre carré dans les zones tendues (7), seules concernées par les nouvelles dispositions (art. L. 152-6, al. 2 C. urb.).

De la même manière, la conversion d'une partie du parc de bureaux en logements aura aussi pour conséquence de valoriser le prix du m<sup>2</sup> des bureaux existants.

Mais, à trop vouloir faciliter la transformation de bureaux en logements, ne risque-t-on pas d'augmenter encore le prix du m<sup>2</sup> des bureaux, au risque de réduire l'attractivité des grandes villes françaises (8) pour les entreprises ?

#### **NOTES**

(7) C'est-à-dire les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants sur le territoire desquelles la taxe sur les logements vacants s'applique et des communes de plus de 15 000 habitants à forte croissance démographique et qui ne se trouvent pas dans une zone d'urbanisation continue (art. L. 152-6 C. urb.).

(8) Le rapport « Emerging Trends un Real Estate Europe 2018 », publié par l'Urban Land Institute (ULI) et (PwC), montre que Paris se situe à la 14<sup>e</sup> place parmi les 30 villes les plus attractives d'Europe. Elle progresse de 3 places sous l'effet du projet du « Grand Paris », des JO de 2024 et aussi du Brexit.