



MINISTÈRE CHARGÉ DU LOGEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

TRANSFORMATION DES BUREAUX ET AUTRES BÂTIMENTS EN LOGEMENTS, LES NOUVEAUTÉS INTRODUITES PAR LA LOI DU 16 JUIN 2025

AOÛT 2025

La loi du 16 juin 2025 propose une palette d'outils pour répondre au besoin de logements et à la nécessité d'optimiser l'utilisation des bâtiments existants. Découvrez comment cette loi va changer la donne pour mieux loger les français par un urbanisme plus durable et efficace.

I- Mobiliser les bureaux vacants

Le développement du télétravail, parallèle au ralentissement de la croissance des emplois de bureau, a contribué à l'augmentation du taux de vacance des bureaux dans beaucoup de territoires. Selon les estimations du Consortium des bureaux de France¹, le pays compterait :

- plus de **9 millions de m² de bureaux immédiatement disponibles** ;
- dont 2 millions de m² vacants de manière durable.

Pourtant, les transformations de bureaux restent peu nombreuses : entre 2013 et 2020, elles n'ont permis de créer en moyenne que **5 300 logements par an** tandis que 370 000 logements sont nécessaires chaque année.

Initialement concentrée sur les bureaux, la proposition de loi du député Romain Daubié, déposée en décembre 2023, a vu son périmètre progressivement élargi, au fur et à mesure de son examen parlementaire, aux opérations de transformation « de tout bâtiment de destination autre qu'habitation en bâtiment à destination d'habitation ».

LES AVANCÉES DE LA LOI EN RÉSUMÉ

La loi s'adresse aux porteurs de projet comme aux collectivités.

► Des outils juridiques simplifiés

- **Dérogation encadrée aux règles du plan local d'urbanisme (PLU)** pour autoriser le changement de destination.
- Nouvelles règles de majorité en copropriété pour faciliter les décisions de transformation.

► Des leviers opérationnels

- Extension du **projet urbain partenarial (PUP)** aux opérations de reconversion.
- Élargissement des possibilités de mettre en application la servitude de **résidence principale obligatoire** pour renforcer l'habitat permanent.
- Accompagnement par l'**Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)**.

► Des innovations réglementaires structurantes

- Création du **permis de construire « multi-destinations » et « multi-états »**, pour anticiper et encadrer la réversibilité des usages dès la conception du bâtiment.
- **Dispositions spécifiques en faveur du logement étudiant**, avec recours facilité au marché de conception-réalisation et majoration de constructibilité.

La loi du 16 juin 2025 s'inscrit pleinement dans la dynamique d'un **urbanisme circulaire** visant à **faire la ville sur la ville**, à valoriser les bâtis existants et à accélérer la production de logements dans les zones les plus tendues.

1. Communiqué de presse du CBF du 9 décembre 2024

II- La loi en détail

1. FACILITER LES OPÉRATIONS DE TRANSFORMATION DES BÂTIMENTS EXISTANTS EN LOGEMENTS

Des outils pour les porteurs de projet

► Des dérogations aux règles relatives aux destinations

Les règles de destination fixées par les plans locaux d'urbanisme (PLU) peuvent faire obstacle à la transformation de bâtiments existants, en interdisant la destination « habitation » dans certaines zones. Or, cette destination – qui inclut les sous-destinations « logement » et « hébergement » – est nécessaire pour autoriser une telle reconversion.

Afin de lever ce frein, la loi permet à l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire – le plus souvent le maire – de déroger, de manière encadrée, aux règles de destination du PLU. Cette dérogation s'applique également aux travaux et construction d'extension ou de surélévation faisant l'objet de l'autorisation d'urbanisme.

La dérogation est possible à condition d'obtenir :

- **un avis conforme de l'autorité compétente en matière de PLU**, quand elle n'est pas la même que celle qui délivre l'autorisation d'urbanisme ; cet avis permet de conserver une cohérence d'ensemble en termes de planification urbaine et rurale ;
- **un avis simple du maire de la commune d'implantation du projet quand il a délégué sa compétence de délivrance des autorisations d'urbanisme au président de l'EPCI².**

L'autorité compétente doit motiver tout refus d'autorisation au regard des motifs encadrés : risques de nuisances, manque d'accessibilité par des transports autres que l'automobile, impact sur la démographie scolaire et sur la mixité sociale et fonctionnelle.

En **zones agricoles, naturelles ou forestières**, l'avis conforme respectif de la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers (CDPENAF) et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) est requis. S'agissant des bâtiments à vocation agricole, le pétitionnaire doit aussi démontrer leur inutilisation agricole ou forestière depuis plus de 20 ans.

► Modification des règles de majorité dans les copropriétés

La transformation de locaux en logements dans les copropriétés peut induire un changement de la destination des lots. Or, une telle décision ne pouvait auparavant être prise qu'à l'unanimité des voix des copropriétaires, ce qui impliquait qu'il suffisait qu'un seul copropriétaire s'oppose à la démarche de transformation pour qu'elle soit bloquée.

L'article 9 de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis a donc été modifié afin d'assouplir la majorité de vote applicable. Désormais, **la modification de la destination de parties privatives d'un lot en locaux d'habitation relève de la majorité simple** dès lors qu'elle est contraire à la destination de l'immeuble fixée dans le règlement de copropriété (majorité simple : majorité des voix des copropriétaires présents ou représentés à l'assemblée générale, ou qui ont voté par correspondance).

Par cohérence, la loi a également prévu un assouplissement de la majorité de vote applicable à **la modification de la répartition des charges de copropriété** qui résulterait du changement de destination du ou des lots. Désormais cette décision est prise à la majorité simple au lieu de la majorité absolue.

Des leviers d'action pour les collectivités locales

► Des possibilités de financement des équipements collectifs rendus nécessaires par les changements de destination

L'extension du dispositif de convention de projet urbain partenarial (PUP)

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.

Cet outil de financement contractuel était auparavant circonscrit aux opérations d'aménagement et de construction.

L'article L.33-11-3 du code de l'urbanisme a été modifié afin qu'un PUP puisse être mis en place dans le cadre d'opération de transformation de

2. La proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, dont la commission mixte paritaire a été conclusive le 3 juillet 2025, prévoit un accord du maire, quand il n'est pas l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme, pour cette dérogation, comme pour d'autres prévues par le code de l'urbanisme,

bâtiments de destination autre que l'habitation en bâtiments à destination principale d'habitation. Il sera désormais possible de financer la réalisation d'équipements publics³, rendus nécessaires par l'accroissement de la densité de logements, par le biais de conventions de PUP.

Cette possibilité offrira des ressources supplémentaires aux collectivités locales et aux établissements publics locaux pour **assurer que la transformation de locaux en logements s'accompagne des services et équipements nécessaires à l'accueil des nouveaux habitants.**

Possibilité d'assujettissement à la taxe d'aménagement et d'exonération incitative de la taxe annuelle sur les locaux de bureaux

La loi de finances de 2025 permet désormais aux collectivités **d'assujettir la transformation de bâtiments en logements à la taxe d'aménagement.**

L'instauration de cette mesure s'est accompagnée de l'introduction d'un dispositif **d'abattement de plein droit de 50% pour les locaux d'habitation issus du changement de destination.**

De manière complémentaire, la loi de finances de 2025 a mis en place une incitation à la transformation via la possibilité **d'exonérer les opérations de transformation de la taxe annuelle sur les bureaux**, appliquée en régions Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur, à condition de respecter un engagement de transformation en logements dans un délai de 4 ans.

► Servitude de résidence principale

La loi permet désormais aux plans locaux d'urbanisme de délimiter, dans leur règlement, des secteurs dans lesquels les logements issus de la transformation de bâtiments non résidentiels devront obligatoirement être affectés à l'usage de résidence principale. C'est donc un **élargissement de la servitude de résidence principale, introduite par la loi du 19 novembre 2024, dite loi Le Meur**, visant à encadrer le développement des meublés de tourisme dans les zones en tension touristique. En imposant un usage de résidence principale à ces logements nouvellement créés, la servitude de résidence principale favorise le maintien, voire la reconquête de l'habitat permanent dans les zones sous tension immobilière.

► L'appui de l'État via l'ANCT

La loi élargit le champ d'intervention de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) à la transformation des bâtiments à destination autre

que d'habitation en habitation. L'agence a désormais pour mission de conseiller et de soutenir les collectivités territoriales dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets en faveur de la transformation de locaux, notamment de bureaux, en logements. L'Agence pourra accompagner les collectivités dans **l'identification des locaux** qui pourraient potentiellement être transformés en habitations, ainsi que lors de la **phase d'étude** du potentiel de transformation en logements.

2. LES PERMIS « MULTI-DESTINATIONS » ET « MULTI-ÉTATS » : ANTICIPER L'URBANISME RÉVERSIBLE

Le permis « multi-destinations » et « multi-états » s'inspire du permis à double état créé par la loi du 26 mars 2018 dans le contexte des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 afin d'assurer la réversibilité des ouvrages construits pour l'événement.

La loi du 16 juin 2025 crée le permis de construire « multi-destinations » qui peut être assorti d'un permis « multi-états ». Ce dispositif novateur **autorise, pour une même construction, l'alternance de plusieurs destinations et, le cas échéant, de plusieurs états** sur une durée pouvant aller jusqu'à **vingt ans** à compter de la délivrance du permis.

Ce type de permis peut autoriser les différentes destinations de la construction dans le temps. Dans ce cas, la construction pourra faire l'objet de changements entre les destinations autorisées sans qu'une nouvelle formalité d'urbanisme ne soit requise pendant une durée de 20 ans à compter de la délivrance du permis, **même en cas d'évolution des règles du PLU relatives aux destinations**. À titre d'exemple, si un tel permis autorise la construction d'un immeuble comprenant les activités de bureaux (destination « autres activités des secteurs primaire, secondaire ou tertiaire »), du logement (destination « habitation ») et d'une crèche municipale (destination « équipements d'intérêt collectif et services publics »), il sera possible de faire évoluer la répartition des surfaces du bâtiment entre ces trois destinations afin de tenir compte de l'évolution des besoins.

Ce permis « multi-destinations » peut aussi être un permis « multi-états » et autoriser les états de la construction qui vont se succéder dans le temps, si les pièces fournies permettent de vérifier la conformité de ces états futurs du projet, conformément aux règles d'urbanismes applicables au moment de sa délivrance.

3. Pour mémoire, le PUP ne peut être utilisé pour financer les aménagements prévus au L.332-15 du code de l'urbanisme : « Viabilité et équipement de la construction, du terrain aménagé ou du lotissement, notamment en ce qui concerne la voirie, l'alimentation en eau, gaz et électricité, les réseaux de télécommunication, l'évacuation et le traitement des eaux et matières usées, l'éclairage, les aires de stationnement, les espaces collectifs, les aires de jeux et les espaces plantés ».

L'état initial de la construction est celui dans lequel il présente toutes les caractéristiques qui permettent son utilisation immédiatement après la délivrance du permis. Le ou les états futurs correspondent aux caractéristiques qui assurent un usage conforme à sa destination ou à son affectation envisagée dans les 20 ans de validité du permis. À titre d'exemple, le dispositif créé pourrait permettre d'obtenir un permis de construire pour un immeuble à usage de bureaux, de 12 mètres de haut, dont une partie pourrait ultérieurement être transformée en logements, cette transformation étant couplée au rajout de balcons, **l'état futur du permis portant autorisation des travaux nécessaires à cette transformation.**

Principales modalités de mise en œuvre

- **Délimitation des secteurs concernés** : les secteurs dans lesquels ces permis sont autorisés sont délimités par délibération de l'autorité compétente en matière de PLU. Quand l'EPCI est compétent pour le PLU, il recueille l'avis conforme du conseil municipal des communes concernées. Ces secteurs sont annexés au PLU.
- **Mention obligatoire des destinations et états** : le permis doit mentionner explicitement les différentes destinations autorisées, ainsi que les états successifs s'ils sont prévus. Les modifications ultérieures des règles du PLU relatives aux destinations sont sans incidence sur la validité du permis délivré.
- **Information obligatoire de la collectivité** : chaque changement de destination et d'état doit faire l'objet d'une notification préalable au maire (ou à l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme si elle n'est pas le maire), au moins trois mois à l'avance, par le propriétaire.

Ce nouveau cadre, dont les modalités d'application seront définies par décret en Conseil d'État, permet d'inscrire les projets dans une **logique de flexibilité et d'anticipation, en facilitant la transition entre différents usages** (par exemple, bureaux, logements, commerces), sans nécessiter de nouvelle demande d'autorisation d'urbanisme à chaque étape. **C'est un gain en termes de formalité et de temps.** C'est une mesure incitative pour concevoir des bâtiments réversibles, qui répondent en temps réel aux besoins des habitants.

3. RÉPONDRE À LA CRISE DU LOGEMENT ÉTUDIANT : DES LEVIERS RENFORCÉS POUR ACCÉLÉRER LA PRODUCTION

Pour accroître et accélérer la production de logements étudiants abordables, la loi du 16 juin 2025 prévoit deux simplifications incitatives.

- **Recours au marché de la conception-réalisation pour les Centres régionaux des oeuvres universitaires et scolaires (CROUS)** : ceux-ci peuvent à présent, au même titre que les bailleurs sociaux, recourir sans avoir à justifier de considérations techniques, énergétiques ou thermiques au marché de conception-réalisation **pour accélérer la réalisation des projets.** Pour rappel, le **marché de conception-réalisation** est un marché de travaux permettant à l'acheteur de confier à un opérateur économique une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux.
- **Majoration de constructibilité pour les résidences étudiantes** : le règlement du PLU peut désormais prévoir une majoration du volume constructible, ne pouvant excéder 50 %, pour les résidences universitaires afin de faciliter les opérations sur foncier contraint en améliorant leur équilibre économique.

Une loi qui mobilise l'existant au service de la production de logements

La loi du 16 juin 2025 **crée un environnement favorable à la reconversion des bâtiments** en s'appuyant sur des outils souples, contractuels et concertés. Elle permet aux porteurs de projet, aux collectivités et aux partenaires publics d'engager un véritable changement d'échelle, au service d'un **urbanisme plus durable et plus réversible.**

Elle coucourt aux objectifs d'un **plan gouvernemental, annoncé par la ministre du Logement, Valérie Létard, fin mars 2025, pour soutenir la transformation de bureaux en logements.** Deux groupes de travail nationaux, portant respectivement sur la question du financement de ces opérations de transformation et sur la simplification des normes, délivreront au deuxième semestre 2025 leurs conclusions sur des pistes d'accélération de ce processus de transformation. Elle apporte également des réponses et simplifications au bénéfice de la **réhabilitation du bâti en zone rurale**, notamment le bâti vacant.



**MINISTÈRE
CHARGÉ
DU LOGEMENT**

*Liberté
Égalité
Fraternité*