

## Urbanisme

### Quand la réversibilité des bâtiments se heurte au financement des équipements publics

Afin d'encourager les collectivités à favoriser la mutabilité des immeubles, une réforme de la fiscalité locale s'impose.

Par **Pierre Laffitte**, avocat directeur, Seban Avocats

**A**u-delà des seuls objectifs du zéro artificialisation nette (ZAN), la fabrique de la ville se heurte désormais aux limites des ressources planétaires qui imposent de concevoir la construction et l'aménagement différemment. Le modèle linéaire «extraire-bâtir-démolir-reconstruire» semble proche de l'épuisement. Et à l'heure où l'acte de construire un immeuble constitue une part importante des émissions de gaz à effet de serre, une démolition constitue un gaspillage aussi bien de carbone que de matériaux.

Le bâtiment doit donc cesser d'être un objet figé pour devenir un stock de ressources modulables. Et la réversibilité d'un immeuble dès sa conception ne doit plus être vue comme une option architecturale audacieuse mais comme une nécessité pour préserver notre capital environnemental tout en répondant à l'évolution rapide des besoins urbains. Dès lors que le financement des équipements publics repose en grande partie sur l'acte de construire, il serait opportun d'adapter ce régime juridique pour ne pas entraver la réponse à cet enjeu.

#### Les modèles classiques de financement des équipements publics

En France, le financement des équipements publics repose essentiellement sur les collectivités territoriales, lesquelles bénéficient de la part locale de la taxe d'aménagement (art. L. 331-1 du Code de l'urbanisme [C. urb.]) et de différents modes de participation (art. L. 332-6 et L. 332-12 C. urb.).

Ces outils s'appuient sur une logique de causalité : l'acte de construire génère une charge pour la collectivité (nouveaux usagers, nouveaux besoins en équipements publics) que le constructeur doit contribuer à financer. Ce modèle repose donc sur l'idée d'un usage du bâtiment défini pour les trente ou cinquante prochaines années. Or, l'accélération des cycles économiques, l'évolution des modes de vie (télétravail, coliving, logistique urbaine), ou l'existence de friches tertiaires et résidentielles démontrent que cette idée ne correspond plus à la réalité.

#### Une prise en compte législative progressive de l'enjeu de la réversibilité...

Pour rappel, l'article L. 111-1 5° du Code de la construction et de l'habitation définit un bâtiment 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 à une reconstruction ».

**Permis multides destinations.** Dans le prolongement du permis à double état créé par la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 en vue d'assurer la réversibilité des ouvrages construits pour l'événement, la loi n° 2025-541 du 16 juin 2025 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements (« loi Daubié ») a souhaité prendre en compte cet enjeu de la réversibilité des bâtiments en permettant à

Pour les collectivités, une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux implique souvent un abandon de recettes ou un coût plus élevé.

la collectivité de délimiter des secteurs dans lesquels un permis de construire multides destinations peut être délivré (art. L. 431-5 C. urb.).

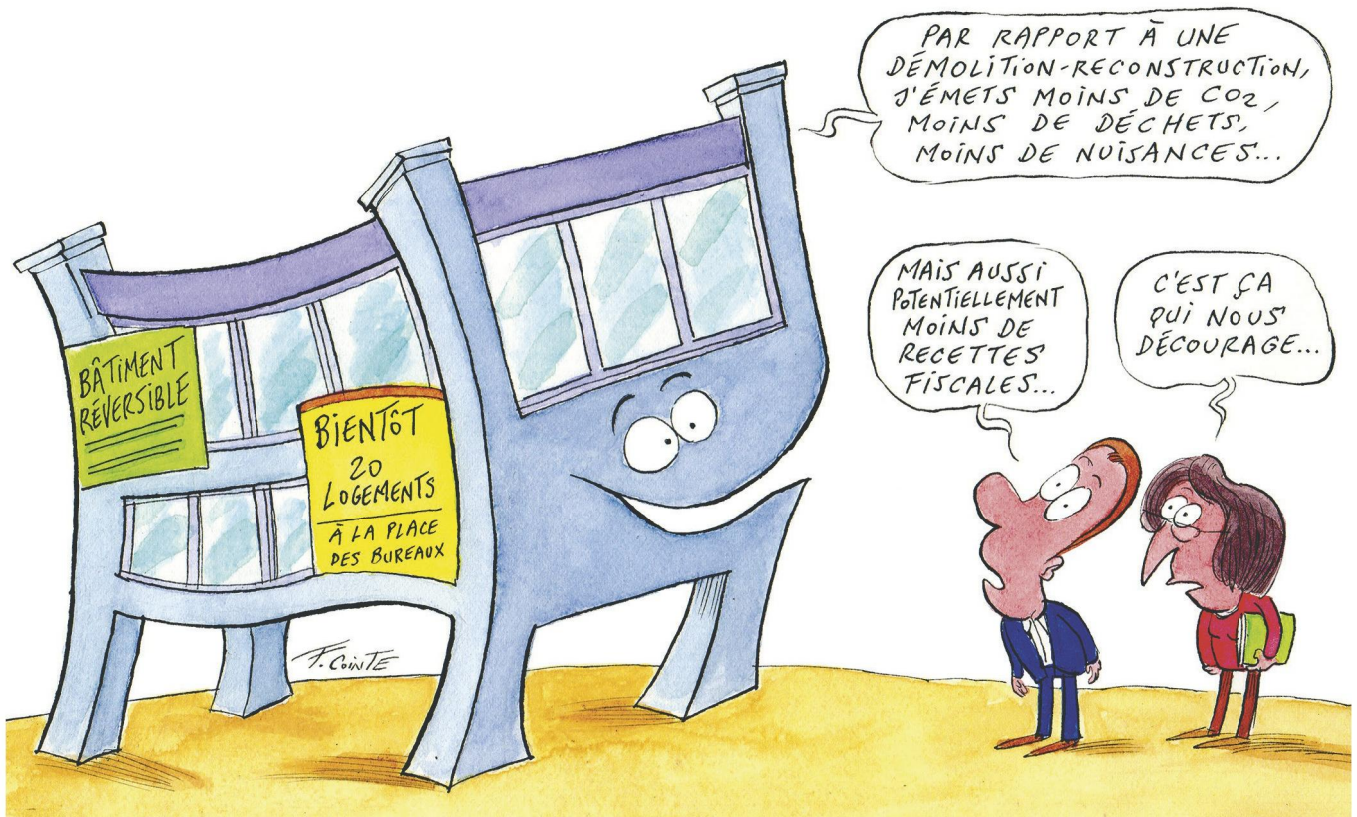
Dans ces secteurs, le permis pourra donc prévoir plusieurs destinations successives du bâtiment pendant une durée de vingt ans à compter de sa délivrance. Si les pièces fournies à l'appui du dossier « permettent de vérifier la conformité des états futurs du projet, propres à ses destinations postérieures, à l'ensemble des règles d'urbanisme applicables au moment de sa délivrance, le permis autorise ces états futurs par anticipation, sans qu'il puisse être exigé ultérieurement de nouvelle autorisation d'urbanisme » (art. L. 431-5 III C. urb.).

**Fiscalité.** D'un point de vue fiscal, la loi de finances pour 2025 a rendu possible pour les collectivités la perception de la taxe d'aménagement afin de réaliser les investissements publics rendus nécessaires par l'accueil de nouveaux habitants à la suite d'un changement de destination de locaux non destinés à l'habitation en locaux d'habitation (art. 1635 quater B du Code général des impôts [CGI]).

Pour mémoire, cet assujettissement à la part locale de la taxe d'aménagement avait pour objectif de limiter la concurrence entre projets réversibles et projets de démolition-reconstruction.

#### ... mais inadaptée

Toutefois, si cette mesure fiscale paraît séduisante au premier regard, elle ne semble pas adaptée pour répondre aux enjeux de la réversibilité et plus généralement du renouvellement urbain. En effet, il est possible pour les collectivités ou leurs groupements de prévoir d'exonérer de cette taxe en tout ou partie les opérations



soumises à déclaration préalable ou à permis de construire qui ont pour effet de transformer des locaux non destinés à l'habitation en locaux d'habitation. L'idée est d'offrir le choix aux élus d'exonérer de taxe d'aménagement les projets de constructions réversibles.

Ceci étant, dans le contexte budgétaire actuel, les élus locaux ont-ils véritablement ce choix ? Face à la réalité des besoins d'une collectivité, on peut raisonnablement penser que peu d'entre elles accepteront de renoncer à des recettes fiscales. Cela risque donc de limiter le nombre de projets de constructions réversibles.

### Vers une réforme globale du financement des équipements publics

Plus généralement, le sujet de la réversibilité témoigne des difficultés récurrentes auxquelles sont confrontés les élus : une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux implique souvent un abandon de recettes ou un coût plus élevé pour les

collectivités. En faisant reposer le financement des équipements publics sur l'acte de construire, le régime juridique actuel n'offre pas aux élus les ressources fiscales adéquates pour leur permettre de favoriser les projets les plus vertueux.

**Taxe additionnelle.** Dans ce contexte, il conviendrait d'envisager une réforme du financement des équipements publics en décorrélant ce financement du seul acte de construire. On pourrait par exemple envisager de créer une taxe additionnelle à la taxe foncière à la manière de la taxe spéciale d'équipement (TSE) pour les établissements publics fonciers, la taxe sur la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi) ou encore la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (Teom).

Cette nouvelle recette offrirait davantage de latitude aux collectivités dans le choix d'exonérer de taxe d'aménagement les conversions d'immeubles de bureaux en logements, et in fine de financer les équipements publics rendus nécessaires par celles-ci. ●

### Ce qu'il faut retenir

► Depuis plusieurs années, le législateur crée les conditions pour faciliter la réversibilité des bâtiments. Ainsi, dans le prolongement du permis à double état introduit pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2024, la loi Daubié du 16 juin 2025 a créé un permis de construire multidestination.

► D'un point de vue fiscal, les collectivités peuvent percevoir la part locale de la taxe d'aménagement afin de réaliser les investissements publics rendus nécessaires par l'accueil de nouveaux habitants par suite d'un changement de destination de locaux autres que d'habitation en locaux d'habitation.

► En l'état, cet assujettissement est insuffisant pour répondre aux enjeux puisque les collectivités peuvent prévoir une exonération.

► Il conviendrait dès lors d'envisager une réforme qui viendrait décorrélérer le financement des équipements publics de l'acte de construire.