



## Urbanisme

### Les règles adoptées pour les JO 2024, un modèle pour l'urbanisme de demain?

Pour respecter le calendrier de livraison des ouvrages, la loi du 26 mars 2018 a innové sur le plan juridique. Certains outils pourraient être repris après les Jeux.

Par Céline Lherminier et Pierre Laffitte, avocats, cabinet Seban & Associés

Un siècle après avoir accueilli les Jeux olympiques de 1924, la France s'apprête à organiser la XXXIII<sup>e</sup> olympiade de l'ère moderne. Dans ce cadre, l'établissement public Solideo a été chargé de la livraison des ouvrages et des équipements des JO (1). Outre les enjeux liés à la pérennité de ces installations, cette mission doit aussi participer au développement des territoires.

Or, la difficulté de l'exercice tient à ce que l'on appellera « la règle des deux 7 ». Précisément, l'Etat ne dispose que de sept ans (à la date du 13 septembre 2017, date à laquelle la France a été désignée comme pays hôte) pour réaliser ces équipements (pôle des médias, village olympique, etc.) et d'un budget prévisionnel global d'environ 7 milliards d'euros.

**Innovation juridique.** Pour répondre à cette « règle des deux 7 », la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, dite « JO 2024 »,

a fait preuve d'innovation juridique et a mis en place de nouveaux instruments pour accélérer les délais de réalisation et en réduire les coûts.

#### De la reprise de procédures éprouvées...

**Extrême urgence.** Plusieurs procédures employées par le passé lors d'événements comparables ont été reprises. Ainsi, l'article 13 du texte instaure la possibilité de recourir à la procédure d'extrême urgence des articles L. 522-1 et suivants du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Ces articles organisent la prise de possession immédiate, par le bénéficiaire de la déclaration d'utilité publique, « de tous immeubles non bâtis ou bâtis dont l'acquisition est nécessaire à la réalisation du village olympique et paralympique, du pôle des médias et des ouvrages nécessaires aux compétitions ». Ce type d'outil avait

déjà été mis en place par la loi n° 65-496 du 29 juin 1965 pour réaliser les JO d'hiver de Grenoble dans les délais (2).

**Réquisition temporaire.** De même, la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « Elan », adoptée par le Sénat le 16 octobre 2018, permet de recourir à la procédure de réquisition temporaire sur les sites, terrains et bâtiments concernés par les Jeux. Ce dispositif avait été prévu pour l'organisation et le déroulement des JO d'hiver d'Albertville par la loi n° 87-1132 du 31 décembre 1987. Ces outils, éprouvés en pareilles circonstances, ont été complétés par de nouveaux instruments juridiques.

### ... à l'instauration d'instruments juridiques innovants

**Un permis à « double état ».** La loi « JO 2024 » et son décret du 26 juin 2018 (3) ont notamment créé un « permis à double état ». Cet outil original permet aux services instructeurs d'analyser à la fois la légalité de la construction dans son état provisoire (c'est-à-dire dans sa destination olympique) et dans son état définitif (une fois les Jeux terminés). Il facilite ainsi l'instruction des demandes d'autorisation tout en sécurisant le projet de construction. Il réduit nécessairement le risque contentieux, dès lors qu'une seule autorisation d'urbanisme est susceptible de recours au lieu de deux.

**Des constructions réversibles, un nouvel impératif.** Au-delà des JO, la question de la réversibilité des constructions tend à s'ériger en un nouvel impératif. Soulignons que la loi Elan a pour objectif de parvenir, d'ici à fin 2022, à transformer 500 000 m<sup>2</sup> de bureaux vides en logements en Ile-de-France.

Or, en l'état actuel du droit de l'urbanisme, l'anticipation de la réversibilité d'un immeuble est délicate, la destination de l'immeuble à construire devant être précisément détaillée dans le dossier de demande de permis, sa modification nécessitant généralement un permis de construire modificatif. Aussi, la mise en œuvre et l'efficacité de cet outil seront utilement examinées à l'issue des JO et ce, au regard du contexte immobilier. Plusieurs millions de m<sup>2</sup> de bureaux étant actuellement vacants en Ile-de-France, ce nouvel instrument dédié aux JO permettra d'expérimenter ce que bon nombre d'architectes et de promoteurs appellent de leurs vœux depuis plusieurs années : un permis dit « mixte » ou « réversible » conditionné par des modes de construction particuliers (absence de murs porteurs séparatifs entre les locaux, gaines techniques préexistantes, planchers adaptés aux différents usages, etc.).

Ainsi, au regard de l'impératif de réversibilité des bâtiments, nul doute que l'expérience des JO sera enrichissante et pourrait permettre, le cas échéant, d'en étendre l'application au droit commun de l'urbanisme.

**L'approbation simultanée de la création et de la réalisation d'une ZAC.** Par ailleurs, la loi « JO 2024 » a modifié l'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme relatif aux zones d'aménagement concerté (ZAC) en permettant à l'Etat, à ses établissements publics et aux collectivités compétentes d'approuver simultanément la création et la réalisation des ZAC.

Précisons que ce cas d'approbation simultanée ne s'appliquera que dans la circonstance où la personne publique à l'initiative de l'opération d'aménagement est également compétente pour créer la ZAC, ce qui n'est pas toujours le cas (par exemple

une ZAC créée par un préfet, alors que l'initiative de l'opération d'aménagement relève d'un établissement public voire d'une collectivité territoriale). Ici, l'objectif affiché est de gagner du temps.

**Un projet bien défini au stade de la création.** Cependant, il convient de souligner que cette faculté ne pourra être utilisée que par le maître d'ouvrage dont le projet serait défini dans ses moindres composantes, dès le stade de la création. Précisément, passée cette approbation simultanée, il ne lui sera plus possible de faire évoluer son projet ou de compléter son étude d'impact.

Or, l'intérêt d'approuver le dossier de réalisation quelques années après la création de la ZAC, réside dans la faculté pour le maître d'ouvrage d'affiner son projet et de connaître plus précisément ses impacts sur l'environnement. Cela est particulièrement vrai dans le cas de projets de grande ampleur, comportant une maîtrise d'ouvrage plurielle dès lors, par exemple, que plusieurs équipements structurants relèveraient de compétences autres que celles de la personne à l'initiative de l'opération.

**Applicabilité limitée aux ZAC de faible ampleur.** Ainsi, ce nouveau mécanisme ne sera en réalité applicable qu'aux ZAC de faible ampleur. Se pose alors la question de l'opportunité de recourir à la procédure de ZAC pour de tels projets.

En définitive, au-delà des mécanismes juridiques innovants, les Jeux olympiques nourrissent une réflexion plus globale sur les nouveaux outils juridiques à développer en vue de créer l'urbanisme de demain, au regard notamment des contraintes budgétaires des personnes publiques et des impératifs calendaires souvent restreints. ●

(1) Décret n° 2017-1764 du 27 décembre 2017 relatif à l'établissement public Société de livraison des ouvrages olympiques.

(2) Loi n° 65-496 du 29 juin 1965, application pour l'organisation des X<sup>es</sup> Jeux olympiques d'hiver à Grenoble, jusqu'au 31 mars 1967, de la procédure prévue à l'article 58 de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958.

(3) 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.

## Ce qu'il faut retenir

► D'ici à 2024, la France devra réaliser des ouvrages et équipements nécessaires au bon déroulement des Jeux olympiques et paralympiques. A ce délai s'ajoute une contrainte budgétaire, les organisateurs des Jeux s'étant engagés à ne pas dépasser 7 Mds €.

► Pour ce faire, la loi du 26 mars 2018 a remis au goût du jour d'anciennes procédures déjà utilisées lors d'événements comparables.

► Surtout, un nouvel instrument juridique a été créé : le permis « à double état », qui doit permettre à l'administration d'analyser à la fois la légalité du projet dans sa destination olympique et dans son état définitif, post-JO.

► Les procédures de ZAC ont également été allégées afin de réaliser ces opérations d'aménagement dans les délais impartis.