



Urbanisme

Sur le chemin de la réversibilité des bâtiments

Les dispositifs juridiques visant à faire évoluer les bureaux en logements existent. Les réformes récentes laissent présager des avancées futures.

Par Pierre Laffitte, avocat, cabinet Seban & Associés

Recycler un immeuble, ou plutôt, ne pas avoir à tout détruire pour tout reconstruire. Voilà comment pourrait être décrit l'enjeu de réversibilité des bâtiments. Précisément, à l'heure où la lutte contre l'étalement urbain semble essentielle et où plusieurs millions de mètres carrés de bureaux sont laissés vacants en Ile-de-France, de nombreux acteurs de l'immobilier s'interrogent sur les moyens susceptibles de favoriser ce processus.

Dispositifs techniques. La volonté de créer des immeubles évolutifs est ancienne. En 1914 déjà, Le Corbusier conceptualisait sa célèbre maison Dom-ino, imaginant une construction facile à réaliser et à faire évoluer. Depuis, de multiples dispositifs de construction (poteaux/dalles, faux planchers épais permettant de faire passer les points d'eau, etc.) ont vu le jour, permettant de transformer des immeubles sans avoir à engager de lourds travaux. Cependant, malgré l'existence de ces dispositifs

techniques, peu d'immeubles font aujourd'hui l'objet d'une telle réflexion au stade de leur conception.

D'un point de vue juridique, la volonté de favoriser la réversibilité des bâtiments, et en particulier de l'immobilier d'entreprise - peut sembler balbutiante. Cependant, une analyse - non exhaustive - du paysage juridique permet de constater l'existence d'outils pertinents, confortés par les dernières réformes et laissant présager des avancées futures.

Un arsenal juridique important...

Déroger aux règles du PLU. En matière d'urbanisme, la volonté de favoriser la reconversion des immeubles de bureaux en logements a été notamment illustrée par l'ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logements (art. L. 152-6 C. urb.). Il est désormais possible, dans certains cas, de déroger aux règles du plan local d'urbanisme (PLU)

relatives à la densité et au stationnement, afin d'inciter à la transformation d'un immeuble existant en immeuble à usage principal d'habitation.

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « Elan », a renforcé ce dispositif. Elle a ainsi supprimé l'objectif de mixité sociale dans lesquelles ces dérogations devaient être mises en œuvre et offre un bonus de constructibilité de 30 %, de manière à équilibrer financièrement les opérations de conversion de bureaux en logements.

Transformer sans permis de construire. En cas de changement de destination d'un immeuble, l'exigence d'un permis de construire est limitée aux seuls cas où les travaux à réaliser auraient pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment (art. R. 421-14 C. urb.). À défaut de telles modifications, une simple déclaration préalable suffira. Cette disposition a le mérite d'inciter les architectes à anticiper la mutabilité, dès le stade de la conception du bâtiment, en réfléchissant à des structures porteuses ou une façade susceptible de correspondre à plusieurs destinations. Ce faisant, son propriétaire pourra en modifier ultérieurement la destination sans permis de construire.

Limiter l'obsolescence des bureaux grâce aux ZAC. Les élus disposent également d'outils juridiques. La ZAC pourrait ainsi être utilement employée au soutien de la réversibilité des bâtiments. Précisément, dès lors que, selon les acteurs de l'immobilier, l'évolutivité n'est à ce jour réaliste économiquement que pour des constructions d'une taille conséquente, il serait opportun de favoriser l'émergence d'immeubles réversibles dans les opérations de ZAC, susceptibles d'accueillir des programmes de construction de grande ampleur.

Les cessions ou concessions d'usage de terrains à l'intérieur des ZAC font l'objet d'un cahier des charges de cession de terrain (CCCT), permettant aux personnes publiques de fixer des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales (art. L. 311-6 C. urb.). Le projet de programme global des constructions (PGC) présent au dossier de réalisation de la ZAC offre également une certaine souplesse (art. R. 311-7 C. urb.). Ainsi, sous réserve que le projet de PGC soit suffisamment précis pour permettre la rédaction du CCCT, il serait opportun d'inciter dans ce cahier des charges à la réversibilité des immeubles à réaliser. Les élus limiteraient ainsi le risque d'obsolescence des programmes de bureaux.

En outre, les ZAC offrent aux personnes publiques un outil global d'aménagement, qui organise notamment la programmation des équipements publics à réaliser sur un territoire. Or, celle-ci constitue l'un des écueils à la réversibilité des bâtiments. Il est en effet délicat pour une collectivité d'anticiper les équipements publics nécessaires, si les bâtiments présents sont susceptibles de changer de destination dans les années à venir. La collectivité pourrait donc prévoir, dans le cadre de son projet de PGC, des seuils de réversibilité, en lien avec sa programmation des équipements publics.

... récemment étoffé mais encore incomplet

Réglementation incendie harmonisée. La loi Elan affiche un objectif politique clair en prévoyant la conversion de 500 000 m² de bureaux en logements d'ici à 2020. Au soutien de cette ambition, elle apporte un dispositif particulièrement utile.

En effet, en droit de la construction, l'un des freins à la conception d'un bâtiment répondant à la fois aux destinations d'habitation et de bureaux résultait de la réglementation « incendie ». Jusqu'à présent, il n'existait qu'une seule catégorie juridique d'immeubles : ceux de grande hauteur (IGH), en opérant toutefois une distinction selon qu'ils portaient sur un usage d'habitation ou de bureau.

Abandonnant ce critère d'usage, la loi Elan a créé une nouvelle catégorie : les immeubles de moyenne hauteur (IMH) s'élevant entre 28 et 50 mètres. Leurs règles en matière d'incendie sont identiques et ce, qu'ils accueillent des logements ou des bureaux. Avec ce nouveau dispositif, le législateur souhaite ainsi encourager la mixité des usages au sein d'un même édifice, mais également leur réversibilité.

Permis « réversible ». Sur le plan du droit de l'urbanisme, le permis de construire dit « mixte » ou « réversible » est très attendu des partisans de la réversibilité. Ce dispositif permettrait, à la suite d'une seule et même instruction, la délivrance d'une autorisation portant sur des destinations diverses. En ce sens, un « permis à double état » a d'ores et déjà été instauré par le décret n° 2018-512 du 26 juin 2018 portant application de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

Cependant, à ce jour, ce permis n'est susceptible d'être délivré que dans ce cadre précis. Après avoir envisagé sa généralisation, les parlementaires l'ont finalement exclue. Selon eux, ce modèle de « permis à double état » n'apportait pas de réponse satisfaisante à la problématique posée par l'obsolescence de certains programmes de construction, dès lors que la date de leur évolution future ne saurait être déterminée au stade de leur instruction. La question de la création d'un permis réversible généralisé demeure donc entière, l'outil juridique adéquat restant à inventer. ●

Ce qu'il faut retenir

► Plusieurs dispositifs incitent d'ores et déjà à anticiper la mutabilité des immeubles dès leur conception.

► Le choix des structures porteuses et des façades permet par exemple de faciliter le changement de destination sans pour autant nécessiter de nouveau permis de construire.

► Les ZAC, via le cahier des charges de cession de terrain (CCCT) et le programme global des constructions (PGC), peuvent également favoriser l'émergence d'immeubles réversibles.

► La dernière innovation majeure en la matière résulte de la loi Elan qui harmonise la réglementation incendie entre les bâtiments d'habitation et de bureaux en créant la catégorie d'immeubles de moyenne hauteur (IMH).

► Des améliorations juridiques demeurent possibles, le permis de construire « réversible » restant à ce jour cantonné aux constructions édifiées dans le cadre des Jeux olympiques et paralympiques 2024.