



Le droit de l'urbanisme et de la construction permettent-ils de construire réversible ?

Note réalisée pour le RNA par la



SOMMAIRE

Introduction	3
I. Les caractéristiques architecturales d'un bâtiment réversible	4
A. Les principes de construction d'un bâtiment réversible	4
B. Exemples d'application	6
II. La conception réversible, simple faculté	9
A. L'encadrement de la réversibilité par le droit de l'urbanisme	9
a) Une faculté au cœur de l'évolution de la réglementation de l'urbanisme	9
❖ La réglementation issue de la Loi SRU	9
❖ La réglementation issue de la Loi ALUR	11
❖ Les apports relatifs de la loi ELAN	13
b) Le régime dérogatoire de la reconversion en logement : un statut insatisfaisant	13
B. L'encadrement de la réversibilité par le droit de la construction	15
a) L'obstacle des réglementations techniques de construction	15
b) Le contrôle du changement d'usage : un obstacle à la reconversion en logement	17

Introduction

L'offre d'une solution de réversibilité des usages des immeubles apparaît extrêmement séduisante :

- elle permet de s'adapter rapidement aux mutations urbaines en raison de moindres contraintes techniques et économiques et de diminuer l'empreinte carbone des bâtiments en réduisant l'importance des travaux à réaliser pour la reconversion.
- elle répond parfaitement à la recherche de sécurité des investisseurs¹. En effet, la construction d'immeubles réversibles se niche essentiellement soit dans des projets d'immobilier d'entreprise à forte valorisation, soit dans la recherche de projets innovants dans le cadre d'appels d'offres. Ceux-ci se constituent majoritairement, pour une raison notamment de valorisation financière², en immeubles à premier usage de bureaux.

La réversibilité peut se définir comme :

« la capacité programmée d'un ouvrage neuf à changer facilement de destination (bureaux, logements, activités ...) grâce à une conception qui minimise, par anticipation, l'ampleur et le coût des adaptations. En phase d'études et une fois construit, un immeuble réversible se prête avec souplesse à la modification de son programme et aux transformations induites, ce qui peut favoriser la participation du maître d'ouvrage ou des futurs usagers à l'élaboration du projet »³.

Au sens juridique, la réversibilité est une donnée qui a pris du relief depuis la loi ALUR⁴, qui a multiplié les sous-destinations, augmentant mécaniquement les hypothèses où l'immeuble devient réversible au sens du Code de l'Urbanisme.

La réversibilité offre l'avantage de la réalisation d'une opération de reconversion à moindre coût et pour une durée écourtée, ou de la construction d'un immeuble malléable à la volonté de ses utilisateurs. Le droit de l'urbanisme permet-il pleinement d'exploiter les potentialités offertes par ces innovations de la pratique et sous quelles réserves pourrait-il éventuellement le faire ?

L'intégration de cette innovation par le droit n'est pas aisée. Pour exemple, le droit de l'urbanisme s'est initialement construit sur une destination en principe figée dans le temps : la loi de 1967⁵ ne prévoyait ainsi pas de changement de destination. L'instauration du contrôle n'a d'ailleurs pas été sans difficultés.

L'inflation de la norme urbanistique et son articulation selon les sous-destinations et activités depuis la loi ALUR posent de nouveaux problèmes.

En effet, cela peut induire des modifications des règles de densité et de stationnement applicables selon la qualité de l'occupant et les aménagements intérieurs réalisés. De ce point de vue, la réversibilité des usages d'un immeuble augmente les possibilités d'infraction et nuit à l'effectivité de la règle d'urbanisme. A cet égard, les dispositifs dérogatoires instaurés par l'ordonnance n° 2013-889⁶ n'ont pas été de nature à offrir des solutions satisfaisantes aux acteurs qui souhaitaient reconverter en logement⁷.

1 THOMAS G. et PERRIGAULT F., « La transformation et la réversibilité au secours de la valorisation des actifs », Business immo, 29/11/16 : www.businessimmo.com/contents/77892/la-transformation-et-la-reversibilite-au-secours-de-la-valorisation-des-actifs. www.businessimmo.com/contents/77892/la-transformation-et-la-reversibilite-au-secours-de-la-valorisation-des-actifs].

2 NAPPI-CHOULET I., « *Le logement, laissé pour compte de la financiarisation de l'immobilier* », Esprit, 2012/1 (Janvier), p.84-95.

3 Canal Architecture, « Construire réversible » : [\[https://canalarchitecture.com/sites/default/filesystem/files/publications/construire-reversible_555/201704construire-reversible.pdf\]](https://canalarchitecture.com/sites/default/filesystem/files/publications/construire-reversible_555/201704construire-reversible.pdf).

4 Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

5 Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière

6 Ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement

7 DE LA ROUSSE O. & SOLER-COUTEAUX P., « *La difficile reconversion du tertiaire en résidentiel* »,

Il semblerait que le droit constitue l'un des principaux obstacles à ceux qui entreprennent aujourd'hui de construire ou de rendre réversibles des immeubles.

La réglementation des usages, qui constitue la clef de voûte des prérogatives des services instructeurs des permis de construire, induit un fort encadrement de la faculté de réversibilité (III). Malgré un cadre strict, il est possible de déterminer les caractéristiques architecturales d'un bâtiment réversible, qui ont permis l'émergence de quelques projets (II).

I. Les caractéristiques architecturales d'un bâtiment réversible

La ville du XXIème siècle est à la recherche de nouveaux modèles plus compacts et adaptables aux mutations conjoncturelles. Dès lors, tout est affaire de reconquête, de réappropriation, de réutilisation, de recyclage. Dans l'objectif de produire des bâtiments facilement adaptables aux nouveaux besoins, la réversibilité donne la possibilité à un bâtiment de changer de fonction à court, moyen ou long terme. Un immeuble de bureaux pourra ainsi devenir de l'habitat, de l'hôtellerie ou des commerces par exemple. Ce modèle s'apparente à une solution durable face à l'obsolescence des bâtiments sans avoir à détruire, dont il est possible de dégager les caractéristiques en vue de tenter d'établir une matrice de bâtiment évolutif. Plusieurs exemples sont déjà passés de l'état de projet à la réalité

A. LES PRINCIPES DE CONSTRUCTION D'UN BÂTIMENT RÉVERSIBLE

Pour prévoir une future réversibilité, le bâti devra présenter certaines caractéristiques⁸ :

- ✓ Avoir des dimensions (longueur, largeur) compatibles avec plusieurs usages ; une largeur de 13 mètres semble constituer un idéal, les standards actuels étant fixés à 18 mètres pour des bureaux et 15 mètres pour des logements⁹.
- ✓ Prévoir une hauteur de plateau suffisante sans être inférieure à 2,7 m ; là encore, il s'agit d'un compromis entre la hauteur standards pour un bureau (3,30 m) et pour un logement (2,50 m).



@ CANAL Architecture

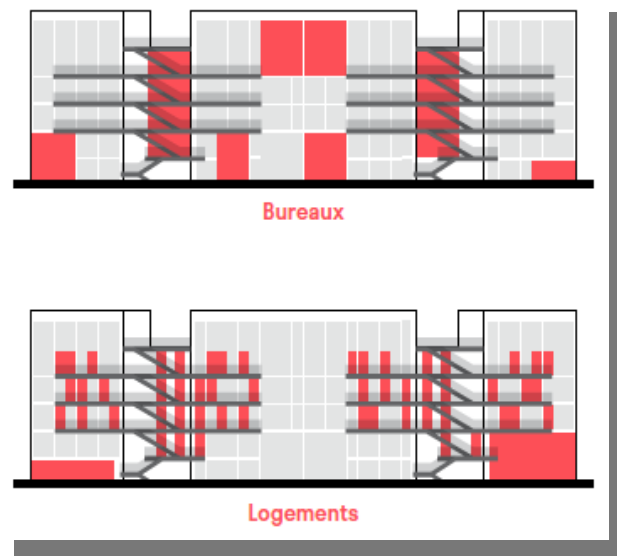
- ✓ Être construit sur plusieurs niveaux (un seul limitant les types d'usages) ;

Opérations Immobilières, n° 78, Octobre 2015, 29947218.

8 AUCAME : « La notion de réversibilité en urbanisme », n° 88, décembre 2016.

9 « Construire réversible », précit.

- ✓ Prévoir des faux planchers suffisamment dimensionnés pour pouvoir placer de multiples points d'eau ;
- ✓ Favoriser l'éclairage naturel avec des fenêtres et/ou autour de puits de lumière ;



@ CANAL Architecture

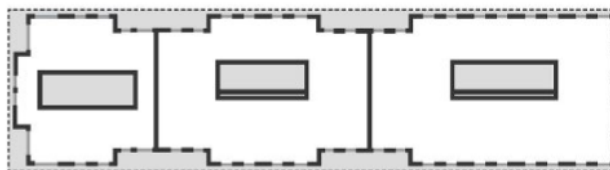
- ✓ Les rez-de-chaussée doivent être suffisamment haut (3,5 m) pour autoriser les activités économiques, mais des ouvertures vitrées doivent être prévues au-delà de 2,6 m pour permettre d'autres usages (logements ou bureaux duplex) ;
- ✓ La voirie qui dessert l'opération doit définir des îlots d'une taille suffisante pour pouvoir muter individuellement.

Ces principes permettent de dégager une sorte de coque minimale, une matrice évolutive du bâtiment :

Une matrice évolutive

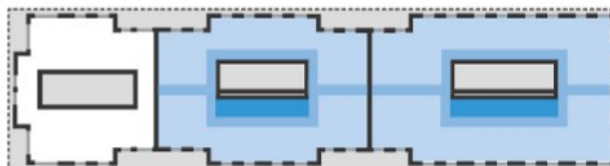
Matrice originelle

- Noyaux dimensionnés pour des bureaux ou des logements.
- Façades identiques pour les bureaux ou les logements.



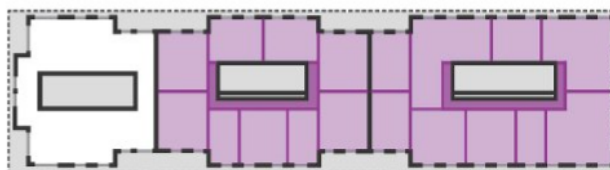
Matrice bureaux

- Adjonction d'une bande de services (sanitaires, accueil, photocopies...) pour avoir les mêmes surfaces de bureaux au nord et au sud du bâtiment (rentabilité assurée)



Matrice logements

- Cloisonnement des logements avec circulation autour des noyaux. Les logements en façade sud sont plus profonds que ceux en façade nord.



@ ICADE - AAD

Ces principes ont déjà été mis en œuvre et sont devenus réalité.

B. EXEMPLES D'APPLICATION

Caen dispose d'un des premiers bâtiments qui a intégré le concept de réversibilité dès sa conception. Il s'agit du « Dôme » : sur quatre niveaux, le bâtiment, très compact, accueille notamment un laboratoire vivant où chercheurs et public peuvent tester des innovations, grande nature, ou encore un espace dédié à la réalisation de prototypes. Au dernier étage, le centre des sciences s'est doté d'un « roof event » (toit évènementiel), surmonté d'un dôme. Cet espace pourra accueillir concerts et autres événements.

Selon les architectes Alexandre Thériot et Stéphanie Bru, « *le bâtiment sera réversible, pour accueillir n'importe quels usages, il est fait pour évoluer* »¹⁰.



@ CAUE Normandie

Autre projet qui affiche sa réversibilité : il s'agit d'un programme de trois tours noires baptisées « Black Swans » (Cygnes noirs) bâties à Strasbourg, au cœur de la presqu'île André Malraux.



@ AAD

Ces trois bâtiments, signés par l'architecte Anne Démians, font partie d'une opération menée par le promoteur ICADE et dont le programme comprend 15.000 m² de bureaux, 2.000 m² de commerces, un hôtel de 5.000 m² et un ensemble de 180 logements.

Les trois tours ont été conçues pour être réversibles, par une conception technique adaptée. Selon l'architecte, il s'agit de dissocier l'acte de construire de celui de l'affectation des fonctions. Cela se traduit par le placement des cages d'escalier au centre des tours pour libérer un maximum de façades et par la conception d'une trame sans mur porteur ni cloison intérieure, compatibles avec trois des fonctions attendues dans le programme : bureaux, logements et hôtel. Au plan architectural, cela se traduit par des façades indifférenciées et équipées des mêmes balcons filants. Au final, c'est le cloisonnement intérieur des plateaux qui définira la fonction.

Ce mode constructif est non seulement réversible, il est aussi plus économique dès lors qu'il est constitué d'éléments répétitifs, notamment menuiseries des fenêtres, garde-corps et pare-soleil.



Comparaison des deux versions - 1/200^{ème}

@ AAD

La réversibilité des bâtiments n'est plus seulement un concept, mais une réalité amenée à se reproduire : « *Aujourd'hui, il faut bien évidemment donner aux bâtiments la possibilité d'avoir plusieurs vies et usages, au fil des époques et des besoins. Nous nous battons pour la réversibilité dans la construction neuve, pour des planchers libres, des hauteurs d'étages ajustées, l'emploi de matériaux tels que le bois... La réversibilité est en train de se codifier, de devenir une norme, ou en tous cas, un standard. On passe de l'innovation à la généralisation* »¹¹.

II. La conception réversible, simple faculté

L'encadrement des activités qui sont exercées dans un quartier ou dans un immeuble est un enjeu essentiel des politiques territoriales. A ce titre, la réversibilité d'un immeuble est une faculté au cœur de la réglementation urbaine.

Cet encadrement se matérialise à travers le droit de l'urbanisme et le droit de la construction et de l'habitation.

A. L'ENCADREMENT DE LA RÉVERSIBILITÉ PAR LE DROIT DE L'URBANISME

La réversibilité induit la possibilité pour le propriétaire de changer l'usage de son immeuble moyennant de faibles travaux d'aménagement. Après avoir brièvement présenté comment cette faculté s'insère dans la réglementation des changements de destinations, nous verrons qu'elle est directement concernée par les innovations de la loi ALUR et les dispositifs de l'urbanisme dérogatoire.

¹¹ Jean-Louis MISSIKA, Conseiller de Paris, Adjoint à la Mairie de Paris en charge de l'Urbanisme, de l'architecture des projets du Grand Paris, du développement économique et de l'attractivité

a) Une faculté au cœur de l'évolution de la réglementation de l'urbanisme

• La réglementation issue de la Loi SRU

La loi SRU¹² avait réglementé le nombre de destinations qui pouvaient figurer dans un plan local d'urbanisme (PLU) au nombre de neuf via l'article R. 123-9 du Code de l'Urbanisme. Il s'agissait alors de limiter les prérogatives de réglementation du pouvoir local, qui ne pouvait plus élaborer de contraintes urbanistiques qu'en fonction de ces neuf destinations. Cette logique de « réétatisation du droit de l'urbanisme »¹³ a suscité des pratiques résistantes chez les collectivités.

Rapidement, le Conseil d'Etat a consacré sans ambiguïté le caractère limitatif des destinations énumérées par l'article R. 123-9 :

« s'il est loisible aux auteurs des plans locaux d'urbanisme de préciser, pour des motifs d'urbanisme et sous le contrôle du juge, le contenu des catégories énumérées à l'article R.123-9, les dispositions de cet article ne leur permettent, toutefois, ni de créer de nouvelles catégories de destinations pour lesquelles seraient prévues des règles spécifiques, ni de soumettre certains des locaux relevant de l'une des catégories qu'il énumère aux règles applicables à une autre catégorie »¹⁴.

Cette énumération des destinations fixe le cadre du pouvoir réglementaire.

- D'une part, elle détermine les règles d'urbanisme qui seront contenues dans le PLU. Celui-ci précise par exemple les types d'occupations des sols qui sont autorisés sur chacune des zones et les règles de dimensionnement des bâtiments (prospects, emprise au sol, ...) en fonction de leur destination.
- D'autre part, elle détermine dans quels cas le changement d'usage de l'immeuble nécessitera une autorisation au sens du droit de l'urbanisme. Si l'utilisateur prévoit de changer l'usage d'un immeuble et que cela correspond à un changement entre les neuf destinations, une déclaration préalable¹⁵ devra *a minima* être déposée.

Ainsi l'immeuble réversible ne donne pas pour autant la liberté à son propriétaire d'en modifier la destination à sa guise une fois l'immeuble construit, même si peu de travaux sont nécessaires : il sera impératif d'obtenir au préalable une autorisation administrative pour le changement de destination, qui sera déterminée en fonction du PLU et des activités actuellement présentes dans la zone concernée au moment de la demande.

Il n'est pas possible de parer cette difficulté lors de la conception de l'immeuble réversible ou lors de sa transformation. Le permis de construire ne permet pas de prévoir dans le temps une évolution des destinations par rapport à celles indiquées dans la demande. Comme l'indiquent les points 4.4 et 4.5 du formulaire *CERFA*, il est nécessaire de détailler dans la demande précisément le nombre de m² affecté à chacune des destinations. Si l'immeuble peut ainsi comprendre différentes destinations, celles-ci sont précisément établies et ne peuvent évoluer une fois le permis délivré. Si le propriétaire souhaite modifier l'agencement des usages de son immeuble avant l'achèvement de son immeuble, il devra demander un permis modificatif voir un nouveau permis de construire¹⁶, faisant ainsi courir de nouveaux délais de recours et ralentissant le projet.

Cette rigidité fige la destination de l'immeuble dans le temps et paralyse toute anticipation de l'utilisation de la faculté de réversibilité. Elle peut même interroger la légalité d'un permis de construire délivré à l'intention d'un immeuble construit en vue de potentiellement servir à un autre usage que celui autorisé par le PLU. Par exemple, la conception d'un immeuble de bureaux réversible en logement dans une zone exclusivement affectée à un usage commercial ou de bureau pourrait-elle affecter le permis d'un vice d'illégalité ? La jurisprudence du Conseil d'Etat va dans le sens des

12 Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

13 ROLIN F., *Destinations et sous-destinations – l'impact de la loi ALUR sur la réglementation des destinations*, conférence organisée par l'Association Sorbonne Droit immobilier et le SERDEAUT, 13 juin 2017, Panthéon

14 CE, 30 décembre 2014, *Groupe Patrice Pichet*, n° 360850.

15 Cf art. R. 421-14 et R.421-17 du Code de l'Urbanisme.

16 La frontière étant déterminé par l'importance des évolutions au regard de l'économie générale du projet : v. CE, 26 janvier 1996, *Société Sorman Cie et SCI Elysées Kléber*, n° 118683.

constructeurs sur ce point. Selon elle, « la circonstance que (...) ces constructions risqueraient d'être ultérieurement transformées ou affectées à un usage non-conforme aux documents et aux règles générales d'urbanisme n'est pas par elle-même, sauf le cas d'éléments établissant l'existence d'une fraude à la date de la délivrance du permis, de nature à affecter la légalité de celui-ci »¹⁷.

S'il est donc légal de délivrer un permis pour un immeuble réversible, le contrôle étroit des destinations ultérieures constitue un frein remarquable à la réversibilité dans la mesure où le promoteur ne peut garantir que l'immeuble pourra effectivement servir à un autre usage.

Cette insécurité juridique constitue un moins disant financier qui impacte directement la rentabilité des projets et *in fine* minore l'intérêt pour les promoteurs de les édifier, puisque le coût de construction est par ailleurs plus important. Le circuit envisagé de la réversibilité devra dans cet objectif prendre en compte les destinations acceptées par le PLU au jour de la demande du permis. Dès lors que le PLU admet l'habitat dans la zone, cela constitue un élément de sécurisation puisqu'il serait plutôt difficile d'imaginer qu'une collectivité modifie ultérieurement sa position étant donné l'objectif de « *mixité fonctionnelle et sociale* ».

Malgré cet élément, il est toutefois impossible de garantir juridiquement dès la primo-acquisition de l'immeuble que la faculté pourra effectivement être utilisée. Il faudra en effet également que l'immeuble corresponde aux règles d'urbanismes applicables à la destination projetée au jour du changement de destination – ce qui est beaucoup plus compliqué à anticiper étant donné leur nature évolutive.

Ces particularités amènent les promoteurs et architectes à souhaiter l'avènement d'un permis « mixte » ou « réversible »¹⁸. Plusieurs propositions d'évolutions législatives sont aujourd'hui avancées. Il pourrait s'agir de créer un droit d'option valable pendant une période de vingt ans entre différentes destinations admises par le PLU au jour de la délivrance du permis, selon un niveau plancher et plafond indiqué dans la demande de permis. Ce droit pourrait *a minima* permettre les évolutions de destination selon ces niveaux pendant le temps de la commercialisation afin que celle-ci puisse permettre de modeler les différents usages de l'immeuble. Dans cette configuration il sera alors possible de purger le délai de recours des tiers par un seul permis.

D'autres n'hésitent pas à aller plus loin, proposant **un permis sans destination** et l'élaboration en contrepartie, d'un « *cahier des charges d'utilisation d'un bâtiment* »¹⁹.

Une autre solution pourrait être de donner une nouvelle dimension au Programme Local de l'Habitat (PLH) dans lequel seraient inscrites des règles de programmation encadrant les immeubles réversibles, afin de s'assurer du maintien d'un niveau suffisant de logement – tout en libéralisant la forme (résidences étudiantes, résidences seniors, etc.). Cela aurait l'avantage de peut-être devoir prévenir les problèmes d'incompatibilité entre PLU et PLH. Il est aussi permis « *d'envisager un nouveau type de bâtiment, qui posséderait une double destination* »²⁰.

Ces difficultés doivent néanmoins être lues à la lumière des évolutions incidentes à l'entrée en vigueur de la loi ALUR, qui a profondément réformé les plans locaux d'urbanisme et, ce faisant, la faculté de réversibilité des immeubles.

- **La réglementation issue de la Loi ALUR**

La loi ALUR a voulu rendre la réglementation plus fine afin de donner aux collectivités locales une plus large palette d'outils, notamment pour promouvoir les objectifs fixés par la loi aux politiques d'urbanisme telle que la mixité fonctionnelle et sociale.

Pour ce faire, les collectivités peuvent différencier les règles entre constructions nouvelles ou existantes, voire imposer une mixité des destinations au sein d'une construction. Elles peuvent même prévoir différentes règles entre rez-de-chaussée et étages supérieurs des constructions. Elle a notamment décidé de réduire le nombre de destinations à cinq

17 CE, 13 juillet 2012, *Mme Anne-Marie C.*, n° 344710.

18 BIDAULT M., « *Immeubles réversibles : il faudra du temps pour passer de la théorie à la pratique* », lesechos.fr, Supplément // Spécial SIMI, 30/11/2016 : [https://www.lesechos.fr/30/11/2016/LesEchos/22329-514-ECH_immeubles-reversibles---il-faudra-du-temps-pour-passer-de-la-theorie-a-la-pratique.htm].

19 Canal Architecture, « *Construire réversible* », *préc.*

20 Canal Architecture, « *Construire réversible* », *préc.*

et de créer des sous-destinations à l'intérieur de chacune de ces catégories, portant leur nombre total à 21²¹.

Les implications de cette modification sont à double tranchant pour l'immeuble réversible.

- D'une part, le mécanisme de contrôle du changement de destination est moins contraint ; le changement de sous-destinations au sein d'une même destination n'est pas contrôlé dès lors qu'il ne s'accompagne d'aucuns travaux affectant les structures porteuses ou la façade²².
- D'autre part, les règles seront plus nombreuses et plus précises. Elles changeront selon que l'immeuble est à construire ou existant, selon les sous-destinations, selon les niveaux de l'immeuble. Cela pourrait créer des situations où l'usage de la réversibilité serait inconcevable.

Cette évolution mène à une situation paradoxale : bien que la réversibilité soit soumise à des règles qui l'encadreront plus précisément, son utilisation sera moins contrôlée qu'auparavant. En effet, dès lors que les travaux ne répondent pas aux critères d'exigences d'un permis de construire, un établissement d'enseignement pourra devenir un autre équipement d'intérêt collectif sans qu'aucun contrôle ne soit nécessaire ; un entrepôt pourra devenir un bureau sans qu'aucun contrôle ne soit non plus nécessaire ; des logements pourront devenir des résidences services sans que l'autorité d'urbanisme n'effectue de contrôle. Sous l'empire de l'article R. 123-9 ante-ALUR, chacun de ces changements aurait *a minima* nécessité de déposer une déclaration préalable.

Or, la réversibilité d'un immeuble se caractérise justement par son adaptabilité : il peut se prêter à différents usages moyennant des travaux minimes. En conséquent, particulièrement s'il s'agit d'un immeuble neuf conçu à cet effet, ceux-ci peuvent ne porter ni sur les structures porteuses, ni sur la façade²³. Ainsi, la construction d'immeubles réversibles pourrait permettre à son occupant d'en modifier l'usage sans aucun mécanisme de contrôle de l'administration, dès lors que le changement s'effectue au sein d'une même destination. Il y aura donc bien davantage de situations où la réglementation pourra être enfreinte puisque les règles applicables peuvent changer et paradoxalement, beaucoup moins d'occasions où l'autorité d'urbanisme sera en mesure d'identifier ces irrégularités.

En tout état de cause, il convient de remarquer que la réversibilité « classique » bureau-logement demeure nécessairement contrainte par un droit de l'urbanisme qui sera en vigueur au moment où l'usage de la faculté sera décidé. S'il est possible d'hypothéquer sur ce qu'il sera dans vingt ans au moment de l'acquisition, il est néanmoins impossible de garantir par le jeu de ce raisonnement que la réversibilité technique d'un immeuble aujourd'hui se transpose en réversibilité juridique au regard du droit de l'urbanisme de demain. Ces conséquences potentielles de la loi ALUR ne sauraient donc garantir le propriétaire.

- **Les apports relatifs de la loi ELAN**

Le texte issu de la Commission Mixte Paritaire constitue un apport très mesuré sur la notion de « réversibilité ». Il est révélateur que le terme « réversibilité » ne soit pas utilisé dans la lettre du projet de loi : le Chapitre III du Titre 1 est sobrement intitulé « *Favoriser la transformation de bureaux en logements* », qui comprend 4 articles (9 bis, 10 bis, 11 et 11 bis).

L'article 9 bis crée un dispositif expérimental « *visant à assurer la protection et la préservation de locaux vacants par l'occupation de résidents temporaires, notamment à des fins de logement, d'hébergement, d'insertion et d'accompagnement social* ».

Cette occupation temporaire doit faire l'objet d'une convention d'une « *durée maximale de 3 ans* », qui permettra de « *loger des résidents temporaires dans des locaux* » suivants des critères définis par le Code de l'Action Sociale et des Familles.

Ce Chapitre III ne comporte pas de dispositions concernant la « fonctionnalité » des bâtiments concernés : en fait, il

21 Art. R. 151-27 et R. 151-28 du Code de l'Urbanisme.

22 Lecture comparée des art. R. 421.14 et R. 421-17 C. urba.

23 Il faudrait dans cette hypothèse que les façades soient génériques, devenant un invariable architecturale du bâtiment

s'agit plus d'un nouveau mécanisme de réquisition de bureaux vacants que de réversibilité. D'ailleurs, les articles 11 et 11 bis parlent bien de « réquisition » de locaux permettant notamment « l'hébergement d'urgence de personnes sans abri ».

Enfin, si l'article 10 bis revient sur la qualification d'immeuble de Grande Hauteur, l'apport de cet article ne concerne pas la réversibilité :

« Sous réserve des décisions juridictionnelles passées en force de chose jugée, les autorisations de construire portant sur des bâtiments exclusivement à usage d'habitation, délivrées antérieurement à la publication de la présente loi, sont validées en tant que leur existence ou leur légalité serait contestée au motif que, lorsque le dernier étage de ces bâtiments est un ou plusieurs duplex ou triplex, le niveau de plancher à retenir pour apprécier s'ils constituent ou non un immeuble de grande hauteur, au sens de l'article R. 122-2 du code de la construction et de l'habitation, est la partie supérieure du ou des duplex ou triplex, et non le plancher bas du ou des logements ».

La marche vers la réversibilité des bâtiments ne passera donc pas par les dispositions issues du projet de Loi Elan.

Aussi, les dispositifs d'urbanisme dérogatoire qui incitent à la reconversion au logement peuvent-ils être salutaires pour qui entreprend un tel projet ?

b) Le régime dérogatoire de la reconversion en logement : un statut insatisfaisant

Il se trouve que parmi tous les usages vers lequel un immeuble peut se trouver, l'usage d'habitation est particulièrement favorisé. En effet, le législateur et l'exécutif se sont accordés afin de « favoriser la construction de logement dans les secteurs où la demande est la plus forte, en levant les difficultés inhérentes à certains projets de construction », notamment pour « réinvestir des bureaux obsolètes et vides depuis des années »²⁴. Il existe en effet de nombreux immeubles de bureaux qu'il est possible de rendre réversible afin de servir à du logement. Cette dérogation est nécessaire car depuis longtemps déjà, la rigidité des règles d'urbanisme est décrite comme un obstacle à un changement de destination de bureaux en habitation, notamment à Paris dans les immeubles haussmanniens²⁵. Permet-elle néanmoins d'assurer la sécurité juridique nécessaire pour envisager sereinement de tels projets ?

L'exécutif a introduit un régime dérogatoire²⁶ qui permet à « une construction principalement destinée à l'habitation » de bénéficier d'un régime dérogatoire aux règles d'urbanisme en matière de gabarit, de densité, et aux obligations en matière d'aires de stationnement²⁷.

En réalité, l'utilisation de cette option est complexe. L'urbanisme dérogatoire porte en lui-même les germes de l'insécurité. Etant donné qu'il rompt par nature l'égalité face à la norme d'urbanisme, il nécessite en effet d'être dûment justifié. Or, les conditions de dérogation posées par la loi peuvent être qualifiées d'« ésotérique[s] »²⁸ puisqu'il faut tenir compte « de la nature du projet et de la zone d'implantation dans un objectif de mixité sociale »²⁹ pour déroger aux règles. La loi en ajoute occasionnellement d'autres. Ainsi pour les règles du gabarit il est nécessaire « que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant »³⁰ afin que la dérogation puisse être valablement accordée. Il est nécessaire d'apprécier les dérogations « au cas par cas » comme l'exige l'instruction donnée par le Gouvernement aux communes et aux préfets pour l'application du dispositif³¹.

24 Instruction du Gouvernement du 28 mai 2014 relative au développement de la construction de logement par dérogation aux règles d'urbanisme et de la construction, NOR : ETL140077C, non paru au Journal Officiel.

25 BECHADE A., « La gestion immobilière active. La transformation de bureaux en locaux d'habitation », AJDI 1994, p.619 (sur l'impossibilité de respecter la réglementation en matière d'aire de stationnement imposé par le PLU dans le cas d'un changement de destination).

26 Ordonnance n°2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement, JORF n° 0231 du 4 octobre 2013, p. 16464.

27 Art. L. 152-6 du Code de l'Urbanisme.

28 DE LA ROUSSE O. & SOLER-COUTEAUX P., « La difficile reconversion du tertiaire en résidentiel », *précit.*

29 Art. L. 152-6 du Code de l'Urbanisme.

30 *Ibidem*. L'instruction du 28 mai 2014 (*précit.*) ne permet pas de véritablement détailler cette condition puisqu'elle précise seulement qu'il faut que les « conditions d'une bonne intégration architecturales et urbaine [soient] réunies ».

31 Instruction relative au développement de la construction de logement par dérogation aux règles d'urbanisme et de

Le dispositif est aussi critiqué en ce que la volonté de conciliation de la lutte contre l'étalement urbain et de la densification a amoindri la portée du dispositif. Comme l'objectif de celui-ci était notamment d'assouplir les règles d'urbanisme sans qu'il soit nécessaire pour autant de modifier les documents d'urbanisme, le dispositif restreint la dérogation aux zones du PLU qui admettent l'habitat. La commune ne peut donc bénéficier de l'urbanisme d'exception afin d'amorcer « *la mutation d'une zone de bureaux en zone mixte dans l'objectif de diversité urbaine* »³², permettant notamment de réaliser plus facilement la condition de « *mixité sociale* ». Enfin, l'obligation de respecter « *la limite du gabarit de l'immeuble existant* » pour la rénovation de bureaux ne se marie pas avec les contraintes inhérentes à la construction de logements, qui suppose *a priori* la réalisation de terrasses ou balcons.

Au final, le dispositif dérogatoire mis en place par l'ordonnance de 2013 n'élargit que très peu le potentiel de réversibilité des immeubles de bureaux des années 1960, en excluant de nombreuses zones urbaines du dispositif, disqualifiant les immeubles qui ne bénéficient pas d'un gabarit initialement adapté à la construction de logement.

Il semblerait préférable de prévoir directement et d'encadrer « positivement » la réversibilité, plutôt que « négativement » en cantonnant les priorités d'urbanisme à la règle d'exception³³.

C. L'ENCADREMENT DE LA RÉVERSIBILITÉ PAR LE DROIT DE LA CONSTRUCTION

Le droit définit des normes techniques de construction selon les usages qui sont projetés, ce qui constitue une source de complexité importante pour la reconversion des immeubles et la construction d'immeubles réversibles. Il encadre également le changement d'usage d'un immeuble, indépendamment cette fois-ci de toute considération eu égard aux travaux qui peuvent l'accompagner.

a) L'obstacle des réglementations techniques de construction

La réglementation technique de la construction est éparse. Elle est contenue en grande partie dans le Code de la Construction et de l'Habitation, mais aussi dans le Code de la Santé Publique et dans le Code du Travail. Les normes AFNOR constituent également un guide de référence³⁴. Globalement, les normes applicables dépendent naturellement de l'usage du bâtiment, mais aussi de ses caractéristiques, à savoir s'il s'agit d'un établissement recevant du public ou d'un immeuble de grande hauteur.

Construire réversible suppose donc d'être capable de construire un immeuble à même d'être le compromis idéal entre l'ensemble des différentes réglementations. Cela constitue l'un des freins à la reconversion d'immeubles puisqu'il est nécessaire que leur configuration d'origine permette que l'affectation à une autre activité soit ensuite régulière eu égard aux différentes normes techniques.

En effet, un immeuble d'habitation et un immeuble de bureaux doivent répondre à des normes différentes. Cela raréfie le foncier potentiellement éligible à une construction réversible :

*« Epaisseurs, hauteurs, ensoleillement, sécurité incendie, accessibilité, relation à l'environnement ... sont soumis à des abaques qui induisent des gabarits trop éloignés l'un de l'autre pour offrir un potentiel de réversibilité crédible »*³⁵.

Il ne sera pas rare que la mixité des fonctions de l'immeuble réversible entraîne l'accueil d'activités recevant du public ou que la construction de l'immeuble réversible n'aille de pair avec la construction d'un immeuble de grande hauteur. Il faudra également respecter les règles d'accessibilité prévues pour les ERP ou les règles définies par arrêté pour la

la construction, *précit.*

32 DE LA ROUSSE O. & SOLER-COUTEAUX P., « La difficile reconversion du tertiaire en résidentiel », *précit.*

33 CARPENTIER E., « *la sanction de la règle d'urbanisme (réflexion sur l'ineffectivité institutionnalisée du droit de l'urbanisme)* », RFDA 2016 p. 877.

34 Si les normes AFNOR ne sont pas d'application impérative, elles constituent néanmoins une référence commune aux différents praticiens du monde immobilier car elles permettent de respecter les différentes réglementations tout en assurant une organisation rationalisée de l'espace.

35 « Construire réversible », *précit.*

construction d'immeubles de grande hauteur.

Afin d'illustrer le propos, quelques exemples de réglementation s'avèrent éclairants. Ils permettront de réaliser la complexité de la réversibilité en matière de normes techniques.

- On peut citer en premier lieu la réglementation en matière de performance énergétique, qui est fixée selon l'article R. 111-20 du Code de la Construction et de l'Habitation « *en fonction des catégories de bâtiment* » – ce que confirme l'arrêté pris pour son application³⁶ qui définit la consommation maximale du bâtiment en fonction d'un coefficient de modulation selon le type de bâtiment ou de partie de bâtiment. Or, cette catégorie de bâtiment est susceptible d'évoluer selon l'usage qui en est retiré.
- On peut également citer en matière de bureaux les objectifs de surface (10 m² par bureau individuel voir 15 m² si l'activité est fondée sur des communications verbales)³⁷, d'éclairage naturel qui conduisent à privilégier une distance inférieure à 6 mètres entre la façade vitrée et les postes de travail ainsi qu'une hauteur minima de 2,80 mètres en bureaux (bien qu'elle soit généralement plus élevée). Les règles sont également strictes s'agissant de la circulation, l'aération, la prévention des incendies ou l'accessibilité des personnes handicapées³⁸.

Au-delà de ces quelques exemples, un compromis doit être trouvé entre l'ensemble des différentes normes pour assurer la réversibilité de l'immeuble, qui en principe doit limiter au maximum des structures porteuses à l'intérieur des étages pour en favoriser la réversibilité par l'aménagement intérieur. Quelques dénominateurs communs peuvent être dressés : la hauteur sous plafond peut varier selon les projets, de 3,30 mètres³⁹ à 2,70 mètres⁴⁰ et l'épaisseur est généralement comprise entre 12 et 14 mètres⁴¹ afin de favoriser l'éclairage naturel dans l'immeuble. Cela permet une meilleure circulation puisqu'il est alors possible d'éviter la réalisation d'un noyau central. Pour assurer le respect des règles de sécurité, les placettes et pontons peuvent être situées à l'extérieur⁴². Tout cela influence ainsi énormément la conception et le gros œuvre et dresse un portrait standard de l'immeuble. Certains problèmes demeurent, notamment l'accès pompier. L'accès au plancher du R+3 avec l'échelle de pompier sera, en raison de la hauteur de plafond, situé au-delà de 8 mètres ce qui contrevient aux règles de sécurité contre l'incendie pour les immeubles de grande hauteur⁴³.

Il faut également composer avec la potentialité d'un changement de destination qui transformerait le bureau en établissement recevant du public ou installations ouvertes au public car cela rendrait de nombreuses normes de construction applicables par le seul effet du changement d'utilisation⁴⁴.

Enfin il faut songer à l'exploitation potentielle des sous-sols et des rez-de-chaussée. En effet, étant donné qu'un ERP peut aller jusqu'à 6 mètres en dessous du niveau du sol, et que le rez-de-chaussée pourrait être rendu techniquement modulable avec le R+1, on pourrait imaginer des surfaces complètement modulables au gré des envies des utilisateurs.

L'ensemble de ces réglementations n'empêche pas de concevoir un immeuble réversible. En revanche, en l'enfermant dans un standard, il minimise le potentiel foncier éligible à la réversibilité, augmente les coûts et pourrait conduire à une standardisation des projets. Il faut aussi constater que le cadre réglementaire ne prend certainement pas en compte ce potentiel.

36 Arrêté du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performance énergétique des bâtiments nouveaux et des parties nouvelles de bâtiments, JORF n° 0250, 27 oct. 2010 p.19260.

37 NORME AFNOR NF X 35-102. « *Dimensions des espaces de travail en bureaux* », Fiche pratique de sécurité, ED 23, *L'aménagement des bureaux. Principales données ergonomiques*, Institut National de Recherche et de Sécurité, Sept. 2013.

38 Voir notamment en matière de bureaux : sur la prévention incendie R.4216-1 à R.4216-12 Code du travail ; sur l'aération des lieux de travail R.4222-1 à R.4222-26, R.4412-149 à R.4412-151, R.4722-1, R.4722-2, R.4722-13 et R.4722-14 Code du travail ; sur la circulation R.4216-5 à R.4216-12 Code du travail ; sur l'accessibilité R.4214-26 à R.4214-28 Code du travail.

39 Les tours *Black Swans* sur la presqu'île Malraux à Strasbourg (Bouygues – Anne Démians).

40 Projet *Conjugo*, Vinci construction.

41 « Construire réversible », *précit.*

42 *Ibidem.*

43 Arrêté du 30 décembre 2011 portant règlement de sécurité pour la construction des immeubles de grande hauteur et leur protection contre les risques d'incendie et de panique, JORF n° 0015, 18 janvier 2012, p.946, portant application de l'article R. 122-4 du C.C.H.

44 Pour ex., v. art. R. 111-8-8 à R. 111-18-11 du C.C.H.

Ainsi, une réglementation telle que l'accessibilité à 8 mètres pour les sapeurs-pompiers contraint entièrement le modèle de l'immeuble grande hauteur réversible. D'autres réglementations peuvent en particulier apparaître inadaptées, en premier lieu celle sur la rénovation énergétique.

Alors que l'immeuble réversible concourt à une empreinte carbone diminuée, l'obligation de recourir aux travaux de rénovation énergétique peut être problématique⁴⁵. Il est sûrement nécessaire en conséquence de penser un cadre réglementaire global qui puisse permettre l'évolution vers des usages multiples.

c) Le contrôle du changement d'usage : un obstacle à la reconversion en logement

Le Code de la Construction et de l'Habitation attribue aux maires de commune de plus de 200.000 habitants ainsi qu'aux communes des Hauts de Seine, de la Seine Saint Denis et du Val de Marne, le pouvoir de maîtriser l'affectation des locaux à usage d'habitation vers d'autres usages⁴⁶. Ce dispositif impose la délivrance d'une autorisation préalable pour modifier l'usage d'habitation d'un logement.

Dans les communes concernées, le local est réputé à usage d'habitation s'il était affecté à cet usage au 1^{er} janvier 1970, sauf si une autorisation administrative subordonnée à une compensation a été accordée ensuite pour changer l'usage du local d'habitation.

L'autorisation administrative est en principe accordée à titre personnel. Elle peut être attachée au local et non à la personne uniquement dans la mesure où l'autorisation est subordonnée à une compensation, dans les conditions fixées par délibération du conseil municipal.

Le dispositif est d'une rigueur telle que l'autorisation ne saurait s'acquérir même par prescription. Cette rigidité a même conféré une valeur commerciale à l'autorisation : celle-ci se monnaie sur le marché de la « cession de commercialité »⁴⁷. Un local commercial est transformé en habitation moyennant la vente de sa commercialité en vue d'une compensation dans le sens inverse par un propriétaire souhaitant affecter son local d'habitation en local commercial. L'autorisation obtenue devient un élément important de la valorisation du local. Paradoxalement, le dispositif mis en place pour entraver le changement de l'usage d'habitation vers l'usage commercial a sanctuarisé l'autorisation commerciale d'un local et serait par-là devenu un vecteur de blocage de la transformation des locaux de bureaux, même désaffectés, vers des locaux à usage d'habitation.

Afin de contrebalancer ce phénomène, la loi Macron du 6 août 2015⁴⁸ a instauré un dispositif dans le Code de la Construction et de l'Habitation⁴⁹ autorisant la municipalité à « définir un régime de déclaration préalable permettant d'affecter temporairement à l'habitation des locaux destinés à un usage autre que l'habitation pour une durée n'excédant pas quinze ans ». Ce dispositif permet pareillement de rompre les contrats de location dudit bien à l'issue des quinze années, quels qu'ils soient, dès lors qu'il en a été fait préalablement mention dans le contrat. La Ville de Paris a ouvert cette possibilité avec une « autorisation réversible » sous 15 ans. Cela permet au propriétaire de bureaux qui aurait peur pour la future valorisation de son bien de franchir le cap de la transformation de bureaux en logements. Il sait de cette manière que si le contexte évolue, il aura la possibilité de revenir en arrière. Le dispositif assure la possibilité d'exploiter pleinement la réversibilité de l'immeuble, puisque le bail d'habitation peut être résilié à l'issue des quinze années par le jeu d'une simple clause, permettant d'assurer le retour effectif à l'affectation commerciale.

Cette innovation doit permettre d'assurer une meilleure fluidité des affectations et témoigne du problème paradoxal posé par le contrôle du changement d'usage : en voulant enfermer les locaux à usage d'habitation dans leur affectation, la procédure constitue *in fine* un frein pour la reconversion d'immeubles de bureaux en logement. En effet, une telle valorisation peut peser dans la valorisation du foncier lors d'une opération de reconversion en logement, alors pourtant

45 Notamment voir art. L.111-10 et svts C.C.H. ; également SENECHAL J., « Impact de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique sur le droit de la construction », RDI 2015. 456.

46 Art. L. 631-7 et svts du C.C.H.

47 « Contrat au terme duquel, un opérateur qui transforme en habitation des locaux affectés à un autre usage, « cède sa commercialité » à un autre opérateur » qui fait l'opération inverse : cf DAUDRE G. et WALLUT P., Changements d'usage des locaux d'habitation, Litec 2010, n° 386, p. 108.

48 Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, JORF n° 0181, 7 août 2015, p.13537.

49 Art. L. 631-7-1 B du C.C.H.

que celui-ci doit être facilement maîtrisable au vu du coût d'une opération de reconversion – qu'on peut comparer à celui de la production d'un immeuble neuf⁵⁰. Le dispositif correspond cependant peu aux objectifs d'investisseurs qui auront tendance une fois l'immeuble de bureaux devenu logement, à le vendre à la découpe plutôt qu'à louer.

Il marque toutefois une évolution car il rénove un dispositif dont l'objectif initial était de remédier à la crise du logement à la Libération⁵¹, à une époque durant laquelle la priorité essentielle était la préservation des locaux à usage d'habitation – alors essentiellement présent dans les villes – et se développait un urbanisme de *zoning* à l'américaine qui conduisit à créer de larges zones commerciales en périphérie⁵².

L'affectation commerciale est elle-aussi désormais en partie protégée. La loi a pour ce faire instauré une exception pour les locaux commerciaux à la condition qu'il s'agisse d'une partie d'un local d'habitation⁵³ et a inscrit l'objectif de la préservation de la diversité commerciale dans les quartiers urbains et la sauvegarde des commerces de proximité dans les documents d'urbanisme⁵⁴.

Le législateur avait même à cette fin introduit un dispositif similaire de contrôle afin de protéger l'affectation de certains locaux commerciaux. Il consistait en une autorisation administrative préalable pour le changement de destination d'un local commercial ou artisanal entraînant une modification de la nature de l'activité. Le dispositif a été censuré par le Conseil Constitutionnel pour l'atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté d'entreprise au regard de l'objectif poursuivi⁵⁵. Cette censure pose d'ailleurs en parallèle la question de la constitutionnalité du dispositif de L. 631-7, qui porte tout autant atteinte (si ce n'est plus encore) au droit de propriété et à la liberté d'entreprise.

La réversibilité est naturellement en prise avec ces réglementations qui rigidifient considérablement la mutation des affectations. Il semble plus prudent dans cette mesure que la réversibilité emprunte le chemin bureau-logement, afin d'avoir une meilleure garantie que le changement de destination rencontre le moins d'obstacle.

L'encadrement des affectations des immeubles vise certes à assurer un pouvoir de l'autorité locale sur la fabrique de la ville, afin d'orienter son évolution dans une direction politique de long terme. Cependant, les dispositifs existants à cette fin semblent paradoxalement entrer en conflit avec cette évolution. A l'heure où les initiatives privées font émerger des pratiques innovantes afin de doter les villes d'une capacité d'adaptabilité à long terme aux évolutions du tissu urbain et social à moindre coût économique et écologique, l'encadrement des destinations, des implantations d'activités et des changements d'usage constitue autant de freins au développement de la réversibilité des immeubles. La réglementation urbaine devenant même plus fine et permettant aux collectivités de disposer d'un pouvoir plus contraignant, l'avenir ne s'annonce pas plus aisé. Pourtant, les structures de décision à l'échelon local sont de plus en plus éloignées des citoyens et conduit à une aporie de l'évolution des politiques publiques urbaines qui peut être ainsi résumée : « *Chaque citoyen vivra donc demain, en matière d'urbanisme, un certain paradoxe. Il sera plus près d'une règle qui pourra presque être individualisée mais plus loin de la décision qui lui sera imposée* »⁵⁶.

50 « Construire réversible », *précit.*

51 BLAISE D., « *Le régime de l'autorisation préalable de changement d'usage des locaux d'habitation : le cas parisien* », *Droit administratif* n°10, Octobre 2012, étude 15.

52 ROLIN F., *Destinations et sous-destinations – l'impact de la loi ALUR sur la réglementation des destinations*, *précit.*

53 Loi n°2008-776 du 4 août 2008 pour la modernisation de l'économie, JORF n°0181, 5 août 2008, p.12471 : article 13 créant les articles L.631-7-2 et L.631-7-4 du Code de la Construction et de l'Habitation.

54 Loi SRU, *précit.*

55 Cons. Cons., 7 décembre 2000, DC n° 2000-436.

56 PERINET-MARQUET H., « *Plus près de la règle, plus loin de la décision...* », *Constr.-Urb.* n° 11, Nov. 2015, repère 10.

