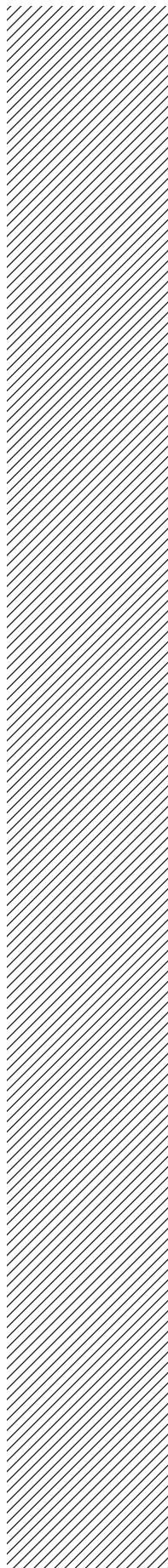




📖 ÉTUDE

# URBANISME TRANSITOIRE – SOLUTIONS JURIDIQUES

NOVEMBRE 2021



Remerciements :

**Manuel Batelier (Qualiconsult), Julien Beller, Flavie Etienne Corcier, Marc Ganilsy (Avocat de tiers lieux), Valentine Guichardaz-Versini (Atelier Rita), Guillaume Hannoun (Moonarchitectures), Franck Mackowiak (Aurore), Marion Tissot (Yes We Camp), Julien Vever (Yes We Camp), Pascal Tassery, Odile Michelot, Muriel Rolland, Isabelle Gillard, Isabelle de Kersauson (Ville de Paris), Charlotte Girerd (SNCF Immobilier), Sihem Habchi (Aurore), Angèle de Lamberterie et Emmanuel Latour (Plateau urbain) et le collectif Nouvelles urbanités.**

Directrices de la publication : **Dominique ALBA, Patricia PELLOUX**

Étude réalisée sous la direction de : **Émilie MOREAU avec Maguelone SCHNETZLER**

En partenariat avec le Lab Cheuvreux : **Éléonore CHIROSSEL, Romain DECOMPOIX, Raphaël LEONETTI, Michèle RAUNET**

Photos et illustrations : **Apur sauf mention contraire**

Mise en page : **Apur**

[www.apur.org](http://www.apur.org)

21P020408

# Sommaire

INTRODUCTION .....	4
SYNTHÈSE .....	6
<b>1.   Investir le site : possibilités et limites des procédures existantes .....</b>	<b>8</b>
Le respect des règles d'urbanisme et l'obtention des autorisations .....	8
Le respect de la réglementation sur l'usage prévue par le Code de la construction et de l'habitation .....	12
Innover? .....	16
<b>2.   Encadrer la mise à disposition : une diversité d'outils juridiques .....</b>	<b>20</b>
Le cadre contractuel entre le propriétaire et le porteur de projet .....	20
Un dispositif facilitant la mixité d'usages : l'article 29 de la loi ELAN .....	22
Le cadre contractuel entre le propriétaire, le porteur de projet et les sous-occupants .....	24
Des contrats soumis à des procédures préalables plus ou moins contraignantes .....	26
<b>3.   Ouvrir le projet au public : sécurité et accessibilité .....</b>	<b>36</b>
Le recours à la solution d'effet équivalent en matière de droit de la construction .....	37
Qualification juridique de la construction modulaire .....	40
CONCLUSION .....	42

---

# INTRODUCTION

---

Publiée en février 2021, l'étude « Hébergement d'urgence : approches nouvelles, projets hybrides » explore de nouvelles démarches en matière d'hébergement d'urgence : centres intercalaires et/ou modulaires, mixité des publics et des usages, lieux ouverts sur la ville et accueil solidaire. Les échanges réalisés dans le cadre de cette étude ont permis d'identifier une série de solutions pour un essaimage de ces démarches, que ce soit pour faciliter la mise en œuvre des projets d'urbanisme temporaire et transitoire ou pour aller plus loin, en inscrivant ces approches dans des structures pérennes.

La présente étude vise à **approfondir le cadre réglementaire et juridique** afin d'analyser les possibilités actuelles d'innovation et les solutions trouvées. Cette analyse est aussi l'occasion de s'interroger sur l'adéquation du cadre existant à ce type de projet. Des pistes d'adaptation, voire d'évolution, du cadre actuel sont-elles à envisager pour favoriser un déploiement à plus grande échelle de ces réponses ?

Le recours à des dispositifs réglementaires et juridiques s'impose en effet aux différentes étapes de la mise en œuvre de ces projets, que ce soit pour :

- **investir les sites occupés** (réaliser les travaux nécessaires à l'accueil d'un centre d'hébergement, installer des modules, déclarer un changement de destination, etc.) ;
- **encadrer la mise à disposition de ces espaces** (signer des conventions entre les différentes parties prenantes) ;
- **rendre possible l'ouverture au public** (assurer la sécurité et l'accessibilité du site, encadrer l'ouverture au public extérieur par une demande d'ERP, etc.).

Les enseignements ainsi que les pistes d'adaptation présentés s'appuient sur une identification précise du cadre réglementaire et juridique dans lequel les projets analysés dans l'étude se sont développés\* (dispositifs mobilisés et solutions trouvées). Les informations correspondantes ont été obtenues dans le cadre d'entretiens avec les maîtres d'œuvre, les porteurs de certains de ces projets ainsi qu'avec des professionnels de ces sujets (avocats, cabinets de conseil, services techniques).

Certains projets analysés développent une mixité d'usages, en proposant à la fois une offre d'hébergement d'urgence et d'autres activités, ouvertes ou non au public extérieur. Les thématiques réglementaires et juridiques traitées s'étendent donc au-delà des enjeux liés à l'hébergement.

\* — Cette analyse est centrée sur les projets intercalaires présentés dans l'étude (Les Grands Voisins, la Promesse de l'Aube, le Bastion de Bercy, le centre pour migrants d'Ivry-sur-Seine, l'HUDA d'Antony et la PADAF, les Cinq Toits, le centre Jourdan et la Maison des réfugiés et la Maison Marceau) et ne prend donc pas en compte le CHS Séraphine de Senlis, qui est un centre pérenne et ne répond pas aux mêmes enjeux. Elle s'appuie également sur la colocation solidaire Rousseau, gérée par Caracol.



© Apur – Vincent Nouailhat

La Promesse de l'Aube – 19, allée des Fortifications - Paris (16<sup>e</sup>)



© Jean-Baptiste Gurliat – Ville de Paris

Le centre pour migrants d'Ivry-sur-Seine – 10, rue de la Baignade - Ivry-sur-Seine (94)



© Massimo Hulot

L'HUDA d'Antony et la PADAF – 3, avenue François Arago - Antony (92)



© Aurore

Le Bastion de Bercy – 12, boulevard Poniatowski - Paris (12<sup>e</sup>)



© Luca Nicolao

Le centre Jourdan et la Maison des réfugiés – 50, boulevard Jourdan - Paris (14<sup>e</sup>)

---

# SYNTHÈSE

---

## 1. Investir le site : possibilités et limites des procédures existantes

### Le respect des règles d'urbanisme

Pour s'implanter sur un site, les porteurs de projet doivent respecter les règles d'urbanisme qui s'appliquent à ce site et obtenir des autorisations d'urbanisme adéquates, ou à défaut, s'ils remplissent certaines conditions, obtenir une dérogation. Trois cas sont à distinguer :

- **lorsque le projet est conforme aux règles d'urbanisme** : les porteurs de projet sont soumis au droit commun des autorisations d'urbanisme ;
- **lorsque le projet n'est pas conforme aux règles d'urbanisme** : s'ils en remplissent les conditions, les porteurs de projet peuvent recourir à un permis précaire, instruit dans les mêmes conditions qu'un permis de construire classique ;
- **lorsque le projet peut être considéré comme « temporaire »**, selon des conditions fixées par le Code de l'urbanisme, les porteurs de projet sont dispensés de toute formalité. La durée de dispense dépend de l'affectation concernée et du secteur dans lequel se situe le bien : elle sera plus courte, par exemple, aux abords des monuments historiques (situation très fréquente dans certaines villes comme Paris).

### Le respect des règles de l'usage au sens du Code de la construction et de l'habitation

Les porteurs de projet doivent également respecter la législation sur l'usage, prévue par les dispositions des articles L. 631-7 et suivants du Code de la construction et de l'habitation (CCH), qui a pour but de protéger les locaux à usage d'habitation.

Concrètement, aux termes de cette législation, le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation en un autre usage est soumis à autorisation préalable. Des exceptions existent cependant notamment dans le cadre d'un permis précaire, car une telle autorisation n'a alors pas d'impact juridique sur la destination du bien. Inversement, quand il s'agit d'affecter à usage d'habitation un local qui n'avait pas cet usage, la législation permet, dans certaines conditions et pour une durée de 15 ans, de revenir à un usage autre que d'habitation sans autorisation.

### Innover ?

Trois dispositifs complémentaires peuvent être mobilisés pour faciliter la réalisation de projets innovants et expérimenter de nouvelles réponses.

- **le droit d'expérimentation de l'administration locale (décret n° 2020-412 du 8 avril 2020)** : Dans le cadre de la délivrance d'une décision non réglementaire relevant de la compétence du préfet de région ou de département, ce dispositif permet à l'autorité compétente d'accorder des dérogations dans des matières listées par le texte, pourvu que certaines conditions soient réunies ;
- **le permis d'innover (art. 88, II, de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine)** : Jusqu'en 2025 et dans certains secteurs, les maîtres d'ouvrage des constructions ou des aménagements peuvent demander à déroger aux règles opposables à leur projet à condition de démontrer que sont atteints des résultats satisfaisant aux objectifs poursuivis par les règles auxquelles il est dérogé. La demande de dérogation prend la forme d'une étude permettant de vérifier l'atteinte de ces résultats ;

- **le dispositif de l'article 29 de la loi ELAN** : Ce dispositif permet de se dispenser d'un changement de destination du bien tant préalablement qu'en fin d'occupation. Il permet ainsi le retour à la destination initiale, sans formalités.

## 2. Encadrer la mise à disposition : une diversité d'outils juridiques

### Le cadre contractuel entre le propriétaire et le porteur de projet Titres d'occupation

Les projets étudiés s'inscrivent dans une phase de transition du bien immobilier occupé. Par nature temporaires, les occupations envisagées supposent l'octroi de titres d'occupation de courte ou de moyenne durée tels que la convention d'occupation précaire (de droit privé), le bail dérogatoire au statut des baux commerciaux, le bail civil, le prêt à usage, le dispositif de l'article 29 de la loi ELAN ou la convention d'occupation temporaire du domaine public non constitutive de droits réels.

### Obligation de délivrance

En vertu du Code civil, cette obligation de délivrance implique pour le bailleur de délivrer la chose louée au preneur. L'étendue de cette obligation de délivrance différera cependant selon la nature du contrat envisagé : elle est plus stricte pour les baux d'habitation et, *a contrario*, plus souple pour d'autres contrats non soumis au Code civil. Dans ce cadre, il est nécessaire de pouvoir anticiper ces sujets dans le cadre des négociations contractuelles afin que les obligations réciproques soient précisément définies, si les parties le souhaitent.

### Un dispositif facilitant la mixité d'usages : l'article 29 de la loi ELAN

L'article 29 de la loi du 23 novembre 2018 dite ELAN prévoit un dispositif expérimental permettant à des opérateurs d'organiser l'occupation temporaire de locaux vacants, notamment à des fins de logement, d'hébergement, d'insertion et d'accompagnement social, pour une durée maximale de trois ans (pouvant dans certains cas être prorogée par période d'un an). Pour bénéficier du dispositif, les opérateurs (des organismes publics, privés ou des associations) doivent être agréés par le préfet de département. Ils pourront alors conclure une première convention avec le ou les propriétaires publics ou privés avant de conclure une seconde catégorie de contrats avec les résidents. Ce dispositif facilite la mixité des usages (en permettant d'associer habitation et activités d'insertion des personnes accueillies) tout en apportant plus de souplesse dans l'occupation des espaces vacants.

### Des procédures préalables faisant l'objet d'encadrements législatifs et réglementaires hétérogènes

#### Des procédures de sélection préalable pour les projets implantés sur une propriété publique

La délivrance des titres d'occupation sur le domaine public doit être précédée d'une procédure de sélection préalable précisée par le Code général de la propriété des personnes publiques, sauf si le projet peut entrer dans le cas d'une dérogation.

Même si les textes législatifs et réglementaires nationaux ne visent expressément que les occupations temporaires du domaine public, des procédures de sélection préalable doivent être mises en place avant la conclusion du contrat de mise à disposition des biens relevant du domaine privé dans le respect des jurisprudences de l'Union Européenne et nationales.

### Sur la frontière entre titre d'occupation et contrat de la commande publique

Si le propriétaire est une personne publique ou privée soumise au Code de la commande publique, il convient alors également de veiller à la frontière avec les règles de la commande publique en n'imposant pas à l'occupant la réalisation d'une prestation de travaux, fournitures ou de services répondant à un besoin en contrepartie d'un prix ou du droit d'exploiter tout ou partie du bien. À défaut, le contrat ne sera alors plus un contrat d'occupation mais un contrat de la commande publique soumis aux procédures de passation et d'exécution définies par le Code de la commande publique incluant des stipulations relatives à cette occupation.

### 3. Ouvrir le projet au public : sécurité et accessibilité

#### Le recours à la solution d'effet équivalent en matière de droit de la construction

Afin d'apporter de la souplesse et de l'innovation dans les projets de construction, les règles de la construction ont progressivement évolué afin de permettre aux porteurs de projets de proposer de nouvelles solutions pour atteindre les objectifs poursuivis par les règles de construction. À la suite de l'expérimentation du « permis de faire », le dispositif a été généralisé sous le vocable de « dispositif de solution d'effet équivalent ».

Ce dispositif peut être un levier pour favoriser des procédés alternatifs aux solutions de référence prévues par les textes. L'encadrement réglementaire de ce dispositif demeure néanmoins en cours de réécriture et doit faire l'objet de décrets dédiés dont la publication devrait intervenir début 2022.

### Le cas des constructions modulaires

Les constructions modulaires soulèvent des interrogations concernant leur qualification en meubles ou immeubles. Au regard de la jurisprudence, on comprend néanmoins que la qualification du bien résultera de l'existence ou non d'un aménagement pour ancrer le bien au sol. Cette qualification est de nature à emporter des conséquences juridiques sur l'application de certaines dispositions en droit commercial et des sûretés. Elle soulève aussi des interrogations en matière d'assurance et de financement.

#### Quelles pistes d'améliorations ?

- pérenniser et généraliser la dérogation à l'article R. 421-5 du Code de l'urbanisme introduite par le décret n° 2021-812 du 24 juin 2021 ;
- adapter les délais d'instruction des permis précaires à la temporalité de ces projets ;
- créer une déclaration préalable précaire ;
- réfléchir à une autorisation d'urbanisme transitoire.

# 1.

## Investir le site : possibilités et limites des procédures existantes

### **Le respect des règles d'urbanisme et l'obtention des autorisations**

Pour s'implanter sur un site, les porteurs de projet doivent respecter les règles d'urbanisme qui s'appliquent à ce site, à savoir l'ensemble des dispositions qui réglementent l'occupation des sols et les formes urbaines<sup>1</sup>, ou, pourvu qu'ils remplissent certaines conditions, obtenir une dérogation à ces règles. Le réaménagement du site et/ou le déploiement de nouvelles activités impliquent donc généralement d'obtenir des autorisations d'urbanisme.

**Les informations recueillies pour les projets analysés montrent ainsi que des dispositifs existent, et permettent le plus souvent de trouver des solutions adaptées à chaque situation.**

Trois cas sont à distinguer, en fonction de la conformité ou non du projet et des travaux envisagés à ces règles d'urbanisme, ou de l'indifférence de cette conformité (cas des projets dispensés de toute formalité du fait de leur caractère temporaire).

<sup>1</sup> — Soit l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords (les travaux doivent également être compatibles avec une déclaration d'utilité publique) (Art. L. 421-6 du Code de l'urbanisme).



### Cas 1 : le projet est conforme aux règles d'urbanisme en vigueur sur le site

Dans ce cas, les porteurs de projets sont soumis au droit commun des autorisations d'urbanisme. En fonction de l'ampleur de ces travaux, de leur finalité, mais également du secteur dans lequel se situe le bien, les porteurs de projet doivent faire une demande de permis de construire ou déposer une déclaration préalable.

Lorsque la mise en œuvre des projets ne nécessite pas de travaux ou pour lesquels les travaux envisagés sont de très faible ampleur et n'entrent pas dans le champ d'application de la déclaration préalable ou du permis de construire, la réalisation du projet est dispensée de toute formalité. C'est le cas par exemple des Cinq Toits (Paris 16<sup>e</sup> – absence de formalité), pour lequel les destinations des activités projetées étaient identiques à celles de l'ancienne caserne de gendarmerie et les aménagements réalisés n'entraient pas dans le cadre d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable.

	PRINCIPE	EXCEPTION
TRAVAUX SUR CONSTRUCTION EXISTANTE (art. R. 421-13 c. urb.)	Absence de formalité Exemple: Réfection des peintures intérieures	<b>Permis de construire (art. R. 421-14 à R. 421-16 c. urb.)</b> Exemple: Les travaux ayant pour effet la création d'une surface de plancher ou d'une emprise au sol supérieure à 20 m <sup>2</sup> .
		<b>Déclaration préalable (art. R. 421-17 c. urb.)</b> Exemple: Les travaux ayant pour effet de modifier l'aspect extérieur d'un bâtiment existant, à l'exception des travaux de ravalement qui connaissent un régime spécifique selon le secteur dans lequel ils sont effectués.
CONSTRUCTION NOUVELLE (art. R. 421-1 c. urb.)	Permis de construire Exemple: Création d'une surface de plancher ou d'une emprise au sol supérieure à 20 m <sup>2</sup>	<b>Déclaration préalable (art. R. 421-9 à R. 421-12 c. urb.)</b> Exemple: Construction de dimension moyenne définie par le Code ou située dans un secteur protégé
		<b>Dispense de formalité (art. R. 421-2 à R. 421-8-2 c. urb.)</b> Exemple: Construction de très faible importance et en deçà de certains seuils définis par les textes, à l'exception de celles implantées dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, dans les abords des monuments historiques ou dans un site classé ou en instance de classement
CHANGEMENT DE DESTINATION	<b>Permis de construire (art. R. 421-14 c. urb.)</b> Si le changement s'accompagne de travaux ayant pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment	
	<b>Déclaration préalable (Art. R. 421-17 c. urb.)</b> Si le changement ne s'accompagne pas de travaux ayant pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment	
	<b>Dispense de toute formalité (art. R. 421-17 c. urb.)</b> Si le changement consiste uniquement en un changement de sous-destination à l'intérieur d'une même destination	

## **Cas 2 : le projet n'est pas conforme aux règles d'urbanisme en vigueur sur le site et ne peut s'inscrire dans le cas d'une dispense de formalité : le recours au permis précaire**

Si l'occupation et les travaux projetés ne sont pas conformes à la réglementation d'urbanisme et qu'ils ne peuvent s'inscrire dans un cas de dispense de formalité, **le recours à un permis de construire précaire peut permettre d'investir de manière provisoire le site envisagé.**

Régi par les articles L. 433-1 à L. 433-7 du Code de l'urbanisme, le permis de construire précaire autorise en effet, à titre exceptionnel, certaines constructions ne satisfaisant pas aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords<sup>2</sup>.

Une telle dérogation aux règles d'urbanisme n'est toutefois possible que si :

- **elle est limitée**, la construction doit présenter un caractère exceptionnel et ne doit pas déroger de manière disproportionnée aux règles d'urbanisme applicables<sup>3</sup> ;
- **elle est justifiée**, la construction doit être motivée par « *une nécessité caractérisée, tenant notamment à des motifs d'ordre économique, social, culturel ou d'aménagement* »<sup>4</sup>.

Elle doit ainsi présenter un certain intérêt général pour la collectivité.

À titre d'exemple, le recours à un permis précaire a permis à l'association Aurore d'investir des sites classés en zone urbaine verte par le PLU de Paris pour y installer les modules de la Promesse de l'Aube et du Bastion de Bercy.

**Le permis précaire est instruit dans les mêmes conditions qu'un permis de construire classique<sup>5</sup>.**

**Il est le plus souvent temporaire, que ce soit par obligation ou en pratique.**

Dans certains cas, l'autorité compétente est en effet obligée d'indiquer un délai à l'expiration duquel le pétitionnaire doit enlever la construction autorisée dans le cadre de ce permis précaire. Il s'agit de cas où le terrain est situé dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable ou dans les abords des monuments historiques, dans un site inscrit, un site classé ou en instance de classement en application des articles L. 341-1 et suivants du Code de l'environnement. En dehors de ces situations, si l'indication de ce délai n'est pas toujours une obligation, on observe que c'est une pratique constante de la part des services instructeurs pour ce type de projets, qui sont, par essence, temporaires.

Le bénéficiaire du permis précaire doit dès lors enlever la construction, sans indemnité, et remettre le terrain en l'état à ses frais :

- soit à la date fixée par l'arrêté de permis de construire ;
- soit, si la construction est située dans un emplacement réservé ou dans un périmètre de déclaration d'utilité publique (DUP), à la première demande du bénéficiaire de la réserve ou de l'expropriant.

**Un tel permis précaire, du fait de son caractère temporaire, ne modifie pas juridiquement la destination du bien. Il ne peut donc pas, par essence, impacter l'avenir du bien.**

<sup>2</sup> — Art. L. 421-6 c. urb.

<sup>3</sup> — CE, 18 février 2015, Association de valorisation du quartier Paris-Maillot-Dauphine, n° 385959.

<sup>4</sup> — CAA de Paris, 15 mars 2018, n° 16PA02672.

<sup>5</sup> — Art. L. 433-1, dernier al. c. urb.

<sup>6</sup> — Art. L. 421-8 c. urb.

<sup>7</sup> — Décret n° 2021-812 du 24 juin 2021 portant adaptation temporaire du régime de dispense de formalités d'urbanisme applicable à certaines constructions démontables.

<sup>8</sup> — Telle que définie à l'article L. 631-12 du Code de la construction et de l'habitation.

<sup>9</sup> — Telle que définie au troisième alinéa de l'article L. 633-1 du Code de la construction et de l'habitation.

<sup>10</sup> — Tel que défini à l'article L. 345-1 du Code de l'action sociale et des familles.

<sup>11</sup> — Telle que mentionnée aux articles L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du Code de l'action sociale et des familles.

<sup>12</sup> — Art. R. 421-7 c. urb.

### Cas 3 : la dispense de formalité en raison du caractère temporaire de l'installation

D'autres aménagements peuvent, dans des conditions très précises, être dispensés du dépôt d'une autorisation d'urbanisme. En vertu des articles L. 421-5 et R.421-5 du Code de l'urbanisme, certaines constructions peuvent en effet être dispensées de cette formalité en raison « de la faible durée de leur maintien en place ou de leur caractère temporaire compte tenu de l'usage auquel ils sont destinés » et peuvent s'implanter même si elles ne sont pas conformes aux dispositions mentionnées à l'article L. 421-6 du Code de l'urbanisme. En effet, contrairement au cas de dispense de formalité en raison de la très faible ampleur des travaux, la dispense de formalité en raison du caractère temporaire de l'installation n'exige pas que cette installation soit conforme aux règles d'urbanisme, même si elle peut l'être<sup>6</sup>.

**La durée de dispense est en principe de maximum trois mois. Dans certains cas, cette durée maximale est toutefois augmentée :**

- elle est par exemple **d'un an pour les constructions nécessaires à l'hébergement d'urgence des per-**

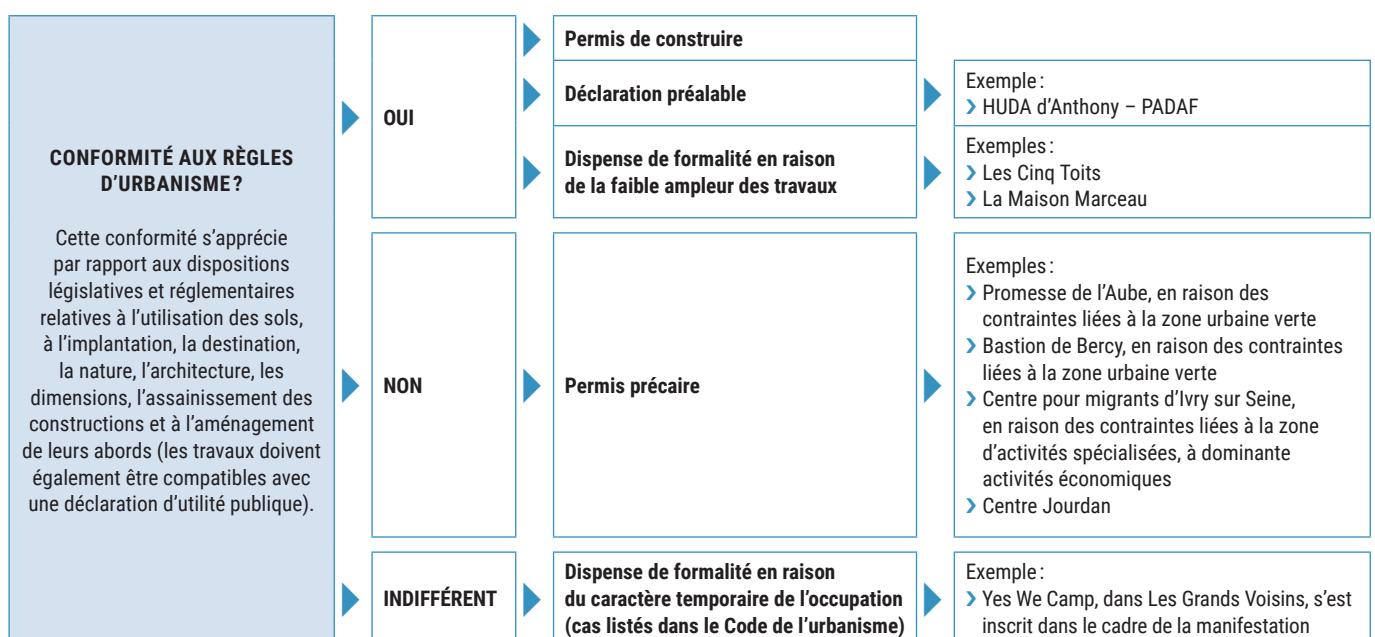
**sonnes migrantes en vue de leur demande d'asile ;**

- elle dure **le temps de la manifestation, dans la limite d'un an, pour les constructions ou installations temporaires directement liées à une manifestation culturelle, commerciale, touristique ou sportive**. Les aménagements réalisés par l'équipe de Yes We Camp aux Grands Voisins se sont ainsi inscrits dans ce cas de la « manifestation culturelle, commerciale, touristique ou sportive », prévue à l'article R. 421-5 du Code de l'urbanisme ;
- un décret de juin 2021<sup>7</sup> a créé, à titre temporaire, de nouvelles hypothèses de dispense de formalité, pour une durée de 18 mois, **jusqu'au 31 décembre 2022. Il s'agit des résidences universitaires<sup>8</sup> ; des résidences sociales<sup>9</sup>, des centres d'hébergement et de réinsertion sociale ; et des structures d'hébergement d'urgence<sup>11</sup>**. Ce décret ne s'applique qu'aux constructions temporaires et démontables dont l'implantation débute à compter de l'entrée en vigueur du décret et jusqu'au 31 décembre 2022.

**À noter que ces hypothèses et durées ne s'appliquent néanmoins pas à certains secteurs protégés.** La

durée générale de trois mois et celle de 18 mois **sont portées à 15 jours** dans les sites classés ou en instance de classement, dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables, aux abords des monuments historiques et dans les périmètres justifiant une protection particulière, et délimités par une délibération motivée du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI<sup>12</sup>. De la même manière, cette durée est **portée à trois mois** et non un an pour les constructions directement liées à une manifestation culturelle, commerciale, touristique ou sportive situées dans les sites classés ou en instance de classement, dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables et aux abords des monuments historiques ; à noter que ces situations sont fréquentes à Paris, par exemple.

**Dans tous les cas, les lieux doivent être remis dans leur état initial par le porteur du projet à l'issue de ces durées.** Une telle occupation ne modifie ainsi pas la destination juridique de l'immeuble, qui reste la dernière régulièrement autorisée, déclarée ou permise en fonction des règles d'urbanisme en vigueur.



# Le respect de la réglementation sur l'usage prévue par le Code de la construction et de l'habitation

**Outre la législation relative à l'urbanisme, les porteurs de projets doivent respecter la législation sur l'usage.** Prévues par les dispositions des articles L. 631-7 et suivants du Code de la construction et de l'habitation (CCH), cette législation est applicable aux communes de plus de 200 000 habitants, aux communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Elle peut être également volontairement rendue applicable par décision de l'autorité administrative<sup>13</sup>.

**Cette législation a pour but de protéger les locaux à usage d'habitation.** Concrètement, aux termes de cette législation, le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation en un autre usage est soumis à **autorisation préalable**.

Les conditions de la délivrance de l'autorisation sont précisées dans le **règlement municipal** adopté par chaque commune. Cette autorisation peut être réelle ou personnelle. À Paris, par exemple, pour exercer dans un local à usage d'habitation une mission d'intérêt général, une autorisation accordée à titre personnel, sans compensation, peut être demandée<sup>14</sup>. Dans d'autres cas, des obligations de compensation, visant à recréer des logements d'habitation équivalents à ceux affectés à un autre usage, peuvent être imposées à l'occupant.

Dans l'hypothèse où le bien n'est pas à usage d'habitation au 1<sup>er</sup> janvier 1970, en vertu de l'article L. 631-7-1 B du

Code de la construction et de l'habitation, une délibération du conseil municipal peut 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**.

Dans le cas de Paris, l'application de cette disposition relève de l'article 10 du règlement municipal fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage (délibération n° 2016 DLH 59 de février 2016). Cet article fixe les modalités de déclaration et de mise en œuvre du changement d'usage temporaire (demande adressée par lettre recommandée à la mairie de Paris, délai maximum).

À l'issue de la période d'occupation, les locaux concernés peuvent :

- retrouver leur usage initial, sur simple déclaration du propriétaire ;
- être maintenu à usage d'habitation, dans le cas où le propriétaire ne déclare pas le retour à l'usage initial avant la fin du délai de 15 ans.

En facilitant la réversibilité des usages, **cet article peut ainsi représenter un levier de mobilisation pour des propriétaires d'espaces vacants souhaitant éviter les procédures de changement d'usage** (craintes sur les coûts et délais qui y sont associés, ou sur la possibilité même d'un retour à l'usage initial).

<sup>13</sup> – art. L. 631-9 du CCH.

<sup>14</sup> – Règlement municipal de Paris dans sa dernière version, art. 4.

Plusieurs situations peuvent se rencontrer :

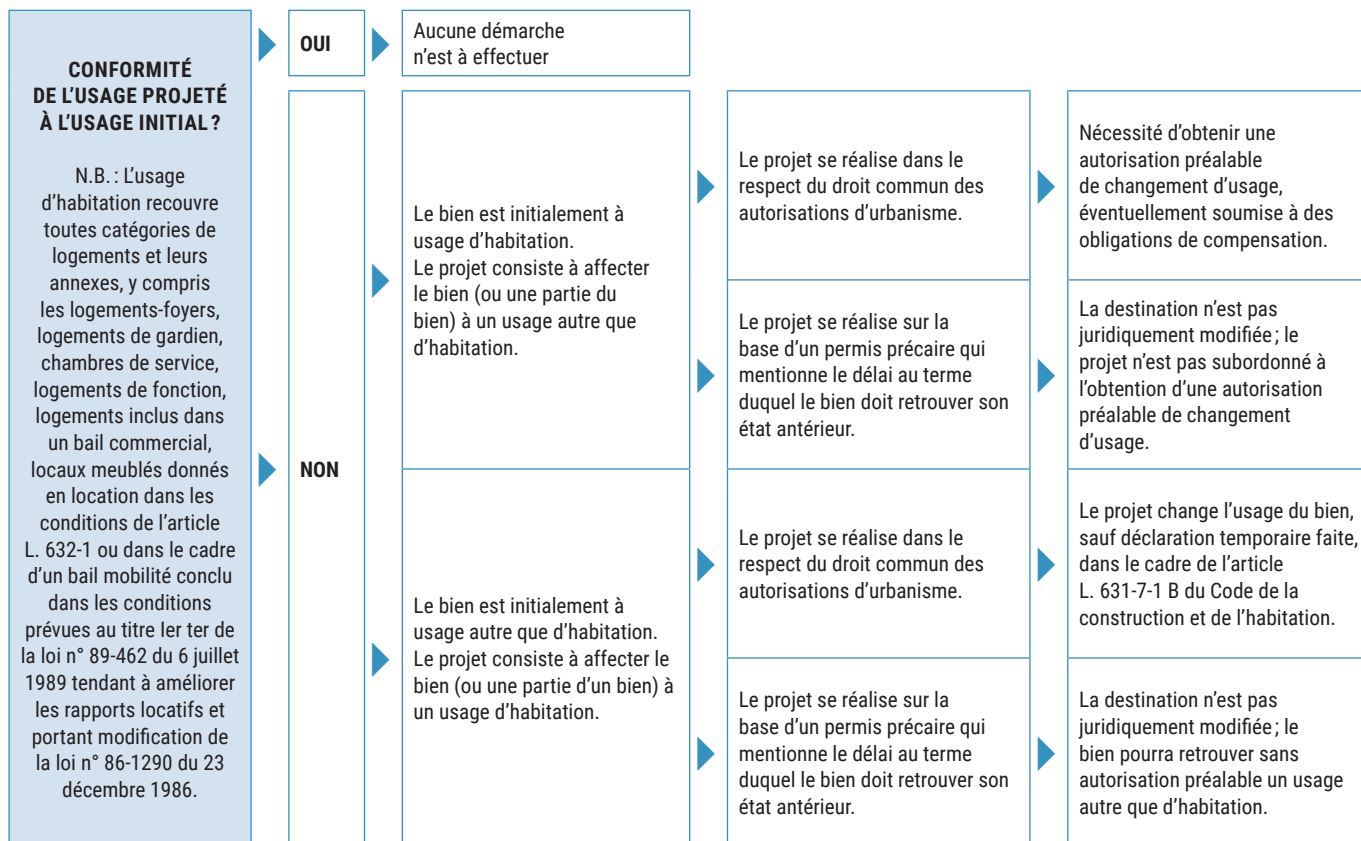
- **soit l'usage projeté est le même que l'usage initial** du bien et dans ce cas, aucune démarche n'est à effectuer ;
- **soit le bien est initialement à usage d'habitation et le projet transitoire prévoit un usage autre** en tout ou partie sur l'immeuble ou l'ensemble immobilier (dans le cas notamment des programmes mixtes ne proposant pas uniquement de l'hébergement d'urgence). Dans ce cas, **deux sous-hypothèses peuvent être formulées** :
  - l'occupation transitoire s'implante dans le respect du droit commun des autorisations d'urbanisme (même temporaire, elle n'a pas bénéficié d'un régime dérogatoire/ temporaire pour être mise en œuvre) : dans ce cas, le projet tend à changer l'usage d'un bien à usage d'habitation et suppose l'obtention préalable une autorisation de changement d'usage, éventuellement soumise à des obligations de compensation ;
  - l'occupation transitoire s'implante sur la base d'un permis précaire, qui mentionne le délai au terme duquel le bien doit retrouver son état antérieur : dans ce cas, la destination n'est pas juridiquement modifiée. Il sera donc possible de donner temporairement au bien un usage autre que l'habitation sans obtenir une autorisation préalable.
- **soit le bien est initialement affecté à un autre usage que l'habitation et le projet transitoire prévoit, en tout ou partie de l'habitation** : dans ce cas,

le risque pour le propriétaire est une perte de commercialité sur son bien, alors que cette dernière est valorisable. Là encore, **deux sous-hypothèses peuvent être formulées** :

- l'occupation transitoire s'implante dans le respect du droit commun des autorisations d'urbanisme (même temporaire, elle a été mise en œuvre comme si elle avait vocation à durer) : dans ce cas, elle modifie juridiquement l'usage du bien en le transformant en habitation.

Toutefois, il est possible, comme ce fut le cas de la Maison Marceau, de procéder à une déclaration préalable dans le cadre des dispositions de l'article L. 631-7-1 B du Code de la construction et de l'habitation, qui permet de considérer que cette affectation à l'habitation des locaux destinés à un usage autre est temporaire. Le bénéfice de cette déclaration préalable a une durée maximale de 15 ans. Le retour à l'usage initial doit être expressément déclaré par le propriétaire à l'autorité compétente dans ce délai. À défaut, l'usage du bien est transformé.

- l'occupation transitoire s'implante sur la base d'un permis précaire, qui mentionne le délai au terme duquel le bien doit retrouver son état antérieur : dans ce cas, il est possible de considérer que la destination juridique du bien n'est pas modifiée et qu'ainsi, il n'y a pas de changement d'usage. Dit autrement, le bien conservera son usage autre que d'habitation sans être subordonné à l'obtention d'une autorisation préalable de changement d'usage.





L'HUDA d'Antony et la PADAF – 3, avenue François Arago - Antony (92)

© Massimo Huiot



Les Cinq Toits – 51, boulevard Exelmans - Paris (16<sup>e</sup>)

© Aurore

# Innovover ?

Trois dispositifs complémentaires peuvent être mobilisés pour faciliter la réalisation de projets innovants et expérimenter de nouvelles réponses. Ces dispositifs offrent des possibilités de dérogations aux règles en vigueur, dans certaines conditions.

## **Le droit d'expérimentation de l'administration locale**

Dans le cadre de la délivrance d'une décision non réglementaire relevant de la compétence du préfet de région ou de département, le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 permet à l'autorité compétente d'accorder certaines dérogations.

La dérogation doit répondre aux conditions suivantes :

1. Être justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales ;
2. Avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques ;
3. Être compatible avec les engagements européens et internationaux de la France ;
4. Ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé.

Pour plus de détails, on peut consulter le rapport produit par la Direction de la modernisation de l'administration territoriale de novembre 2019<sup>15</sup>.

**Elle ne peut, de plus, être accordée que dans certaines matières.** À titre d'illustration, dans le domaine dit de la « Construction, logement et urbanisme », la circulaire n° 6201/SG du 6 août 2020 cite l'hypothèse d'une dérogation à la durée d'instruction des permis de construire délivrés par l'État et relevant de sa compétence.

C'est ainsi que, lorsque le dispositif en était encore au stade de l'expérimentation, le préfet de la Mayenne a pu alléger les procédures administratives pour permettre à une commune d'installer des préfabriqués pour accueillir les classes d'une école élémentaire sinistrée en raison d'inondations en 2018.

## **Le permis d'innover**

Pour une durée de sept ans à compter de la promulgation de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, les maîtres d'ouvrage des constructions ou des aménagements situés dans certains secteurs, peuvent demander à déroger aux règles opposables à leur projet à condition de démontrer que sont atteints des résultats satisfaisant aux objectifs poursuivis par les règles auxquelles il est dérogé<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> — Ministère de l'Intérieur (Secrétariat général - Direction de la modernisation de l'administration territoriale), Évaluation de l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet, novembre 2019.

<sup>16</sup> — art. 88, II, de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.



**Ce permis d'innover ne peut être demandé que dans certains secteurs :**

opération d'intérêt national au sens de l'article L. 102-12 du Code de l'urbanisme, grande opération d'urbanisme au sens de l'article L. 312-3 du même Code et secteurs d'intervention prévus au premier alinéa du II de l'article L. 303-2 du Code de la construction et de l'habitation.

**La demande de dérogation prend la forme d'une étude permettant de vérifier l'atteinte de ces résultats. Cette étude fait l'objet d'un avis par l'autorité compétente.**

Cette étude et cet avis sont joints à la demande de permis ou à la déclaration préalable. Le permis ou la décision de non-opposition à la déclaration préalable tiennent lieu d'approbation des dérogations.

Ce dispositif n'apparaît toutefois en l'état adapté que pour des opérations où l'urbanisme transitoire est anticipé afin de pouvoir évaluer suffisamment en amont la pertinence et l'efficacité des propositions alternatives. Cette situation ne permet ainsi pas en l'état des expérimentations au fil de l'eau susceptibles d'être évaluées comme insuffisantes *a posteriori*.

**Le dispositif de l'article 29 de la loi ELAN**

L'article 29 de la loi ELAN est un dispositif expérimental, dont les effets peuvent se produire jusqu'au 31 décembre 2023<sup>17</sup>. Il permet l'occupation de locaux vacants à des fins de logement, d'hébergement, d'insertion et d'accompagnement social.

L'un des avantages de ce dispositif intercalaire (*v. infra*, sur les titres d'occupation) est qu'il dispense l'opérateur d'avoir à solliciter un changement de destination du bien, ni pour l'installation, ni à la fin du titre. Il permet ainsi le retour à la destination initiale, sans formalités. Le décret d'application précise en effet que « *la seule circonstance que les locaux font l'objet d'une occupation temporaire en vertu de la convention mentionnée à l'article 2 ne constitue pas un changement de destination de ces locaux au sens de l'article R. 421-17 du Code de l'urbanisme*<sup>18</sup> ». L'opérateur est donc dispensé de toute procédure à cet égard, ce qui peut également être plus incitatif pour les propriétaires réticents à mettre en œuvre les démarches pour retrouver la destination initiale en cas de changement de destination.

Ce type de contrat fait l'objet d'une présentation plus détaillée ci-après.

**17** — Dans la mesure où ce contrat ne peut « porter effet au-delà du 31 décembre 2023 », il ne peut désormais être conclu que pour une durée maximale de moins de 2 ans.

**18** — Article 10 du décret n° 2019-497 du 22 mai 2019 relatif à l'occupation par des résidents temporaires de locaux vacants en vue de leur protection et préservation en application de l'article 29 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

	<b>DISPENSE DE FORMALITÉ</b>	<b>PERMIS PRÉCAIRE</b>
<b>SOURCE JURIDIQUE</b>	L. 421-5 Code de l'urbanisme R. 421-5 du Code de l'urbanisme Décret n° 2021-812 du 24 juin 2021	Articles L. 433-1 et suivants du Code de l'urbanisme Article R. 433-1 du Code de l'urbanisme
<b>NATURE DE LA DÉCISION</b>	Dispense de formalité au titre du droit de l'urbanisme.	Autorisation exceptionnelle au titre du droit de l'urbanisme.
<b>LÉGISLATIONS CONCERNÉES</b>	URBANISME Dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords.	URBANISME Dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords.
<b>CONDITIONS DE DÉLIVRANCE</b>	En raison de la faible durée de leur maintien en place ou de leur caractère temporaire compte tenu de l'usage auquel elles sont destinées.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Construction qui n'entre pas dans le champ des constructions dispensées de toute formalité.</li> <li>➤ Le projet doit répondre à une nécessité caractérisée, tenant notamment à des motifs d'ordres économique, social, culturel et d'aménagement.</li> <li>➤ Le projet ne doit pas déroger de manière disproportionnée aux règles d'urbanisme applicables eu égard aux caractéristiques du terrain d'assiette, à la nature de la construction et aux motifs rendant nécessaires le projet.</li> </ul>
<b>AUTORITÉ COMPÉTENTE</b>	Sans objet	Autorité compétente en matière d'urbanisme.
<b>DURÉE DU DISPOSITIF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sans limitation de durée.</li> <li>➤ Excepté pour les cas dans lesquels une durée de 18 mois est prévue par le décret du 24 juin 2021, qui ne sont autorisés que jusqu'au 31 décembre 2022.</li> </ul>	Sans limitation de durée
<b>MODALITÉS D'OBTENTION</b>	Sans objet	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Dossier de demande et instruction identiques à un permis classique.</li> <li>➤ L'arrêté accordant le permis de construire prescrit l'établissement aux frais du demandeur et par voie d'expertise contradictoire d'un état descriptif des lieux.</li> </ul>
<b>DURÉE DU TITRE OU DE L'OCCUPATION</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Principe : 3 mois (Sauf sites protégés R. 421-7 c. urb., 15 jours)</li> <li>➤ Exceptions notables : <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 an pour les constructions nécessaires à l'hébergement d'urgence des personnes migrantes en vue de leur demande d'asile;</li> <li>- La durée de la manifestation dans la limite d'un an pour les constructions ou installations temporaires directement liées à une manifestation culturelle, commerciale, touristique ou sportive (3 mois dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables, dans les abords des monuments historiques et dans les sites classés ou en instance de classement);</li> <li>- 18 mois (décret de 2021) : <ul style="list-style-type: none"> <li>-&gt; de résidence universitaire (L. 631-12 CCH);</li> <li>-&gt; de résidence sociale (L. 633-1 CCH);</li> <li>-&gt; de centre d'hébergement et de réinsertion sociale (L. 345-1 CSAF);</li> <li>-&gt; de structure d'hébergement d'urgence (L. 345-2-2 et L. 345-2-3 CSAF).</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>➤ À l'issue de la durée, le constructeur est tenu de remettre les lieux dans leur état initial (R. 421-5 c. urb.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La durée peut être fixée dans l'arrêté, à l'expiration duquel le pétitionnaire doit enlever la construction autorisée.</li> <li>➤ L'article R. 433-1 précise les secteurs protégés dans lesquels la fixation d'un délai est obligatoire.</li> <li>➤ Le bénéficiaire du permis de construire ou son ayant droit doit enlever sans indemnité la construction et remettre, à ses frais, le terrain en l'état dans deux cas dont celui de l'expiration du permis à la date qu'il fixe (art. L. 433-3 c. urb.).</li> </ul>

DROIT D'EXPÉRIMENTATION DE L'ADMINISTRATION LOCALE	PERMIS D'INNOVER*
Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet Circulaire n° 6201/SG du 6 août 2020	Article 88 II de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine
Dérogation dans le cadre de la délivrance d'une décision non réglementaire relevant de la compétence du préfet de région ou de département dans certaines matières.	Le permis ou la décision de non-opposition à la déclaration préalable tient lieu d'approbation des dérogations.
<p style="text-align: center;"><b>NORMES ARRÊTÉES PAR L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT DANS CERTAINES MATIÈRES</b></p> <p>Dérogation pouvant être de deux ordres :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- règles qui régissent l'octroi des aides publiques afin d'en faciliter l'accès</li> <li>- règles de forme et de procédures applicables dans certaines matières énumérées dans le texte afin d'alléger les démarches administratives et d'accélérer les procédures, telles : <ul style="list-style-type: none"> <li>-&gt; Construction, logement et urbanisme. Exemples de la circulaire : Déroger à la durée d'instruction des permis de construire délivrés par l'État et relevant de sa compétence.</li> <li>-&gt; Protection et mise en valeur du patrimoine culturel. Exemples de la circulaire : Dispenser d'autorisation au titre des monuments historiques les installations temporaires de plus de 20 m<sup>2</sup> et pour une durée inférieure à trois mois sur ou dans un monument historique.</li> </ul> </li> </ul>	TOUTES LES « RÈGLES OPPOSABLES AUX PROJETS » (Non précisé par le texte)
<p>La dérogation doit répondre aux conditions suivantes :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1° - Être justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales ;</li> <li>2° - Avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques ;</li> <li>3° - Être compatible avec les engagements européens et internationaux de la France ;</li> <li>4° - Ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé.</li> </ol>	<p>› Conditions de fond :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1/ Il faut démontrer que sont atteints des résultats satisfaisant aux objectifs poursuivis par les règles auxquelles il est dérogé.</li> <li>2/ Le projet ne doit pas déjà faire l'objet d'une expérimentation au titre du permis d'expérimenter.</li> </ol> <p>› Conditions géographiques - les aménagements ou constructions doivent se situer dans :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le périmètre d'une opération d'intérêt national (L. 102-12 c. urb.).</li> <li>- ou dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme (L. 312-3 c. urb.)</li> <li>- ou dans le périmètre du ou des secteurs d'intervention (L. 303-2 du CCH, II, 1<sup>er</sup> al).</li> </ul>
Préfet de département ou de région.	Autorité compétente en matière d'urbanisme après avis conforme de l'établissement public ou du représentant de l'État territorialement compétent (v. <i>infra</i> , modalités d'obtention).
› Sans limitation de durée (pérennisé par le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020).	<p>› Durée de sept ans à compter de la promulgation de la loi ELAN (soit à compter du 24 novembre 2018, date de sa publication au JORF).</p> <p>› Au terme de la période d'expérimentation, le Gouvernement remet au Parlement un rapport concernant la mise en œuvre de ce dispositif.</p>
<p>› Le droit de dérogation s'exerce à l'occasion de l'instruction d'une demande individuelle et se traduit par la prise d'une décision au cas par cas. La dérogation est donc ponctuelle.</p> <p>› La décision de déroger prend la forme d'un arrêté motivé, publié au recueil des actes administratifs de la préfecture.</p> <p>› Le préfet doit informer systématiquement le préfet de région et les secrétariats généraux des ministères intéressés en amont de la prise d'un arrêté préfectoral de dérogation.</p>	<p>› La demande de dérogation prend la forme d'une étude permettant de vérifier l'atteinte de ces résultats. Cette étude fait l'objet d'un avis, émis par un établissement public appartenant aux catégories définies aux sections 2 à 4 du chapitre Ier du titre II du livre III du Code de l'urbanisme, géographiquement compétent, par l'établissement public national dénommé « Société de livraison des ouvrages olympiques » ou, à défaut, par le représentant de l'État territorialement compétent.</p> <p>› L'étude et l'avis conforme de l'établissement public ou du représentant de l'État territorialement compétent sont joints à la demande de permis ou à la déclaration préalable prévue à l'article L. 423-1 du même Code.</p>
La dérogation accordée n'est pas nécessairement encadrée dans le temps.	Le permis d'innover obtenu n'est pas encadré dans le temps.

## 2.

# Encadrer la mise à disposition : une diversité d'outils juridiques

Les projets analysés se développent sur des sites mis à disposition par leurs propriétaires, le temps de leur vacance. Plusieurs outils juridiques permettent d'encadrer l'occupation, mais aussi de sécuriser le propriétaire comme l'occupant. Les cadres légaux et réglementaires applicables ne prévoient néanmoins pas l'hypothèse d'une mixité d'usages et l'intervention de plusieurs gestionnaires, sauf exception. L'insertion de clauses spécifiques ou la conclusion de contrats complémentaires est alors nécessaire pour encadrer les relations entre l'ensemble des acteurs du projet.

## Le cadre contractuel entre le propriétaire et le porteur de projet

### Un titre d'occupation

Les projets étudiés s'inscrivent dans une phase de transition du bien immobilier occupé. Par nature temporaires, les occupations envisagées supposent l'**octroi de titres d'occupation de courte ou de moyenne durée**<sup>1</sup>.

Ces titres permettent l'occupation et en fixent les modalités, tout en cherchant à concilier les intérêts du propriétaire et du preneur (le porteur de projet). Si la convention d'occupation temporaire du domaine public est le contrat conclu dans la quasi-totalité des projets étudiés, il n'est pas le seul type de contrat susceptible d'être retenu dans le cadre d'une occupation transitoire ; d'autres contrats peuvent être plus adaptés en fonction de la nature du propriétaire public ou privé, de l'affectation du bien et du projet envisagé.

Une présentation synthétique et comparée de ces différents outils contrac-

tuels est proposée ci-après. Dans la mesure où des droits réels ne sont pas nécessaires, pour permettre la réalisation et/ou le financement des projets, ainsi que le montrent les cas étudiés, seuls des titres conférant des droits personnels au preneur sont analysés.

À noter que ces contrats sont généralement conclus par le propriétaire avec un seul opérateur, le preneur, et que d'autres contrats peuvent être conclus entre les différents acteurs du projet.

### L'obligation de délivrance

En vertu du Code civil, cette obligation de délivrance implique pour le bailleur de délivrer la chose louée au preneur<sup>2</sup> ; étant précisé qu'il doit la délivrer en bon état de réparations de toute espèce et réaliser, pendant la durée du bail, toutes les réparations qui peuvent devenir nécessaires, autres que les réparations locatives<sup>3</sup>. Une clause stipulant de façon très générale que le preneur « prend le bien en

1 – Les baux de longue durée, d'une durée supérieure ou égale à 18 ans, ne sont ainsi pas pertinents.

2 – Art. 1719 du Code civil.

3 – Art. 1720 du Code civil.

l'état » n'a ainsi pas pour effet de décharger le bailleur de son obligation de délivrance<sup>4</sup> dans la mesure où il doit procéder aux travaux sur les éléments de nature à rendre impropre l'occupation envisagée tels que le désamiantage<sup>5</sup>. Si les parties en sont d'accord, les autres travaux peuvent être mis à la charge du preneur, sous réserve de prévoir des clauses expresses détaillant et mentionnant précisément les éléments à mettre aux normes et les travaux concernés au sein du bail<sup>6</sup>. De tels aménagements ne doivent toutefois pas conduire à un véritable transfert de maîtrise d'ouvrage déléguée ou à un marché de travaux lorsque le propriétaire est une personne publique. À cette fin, ils doivent avant tout répondre aux besoins de l'occupant et non pas être un élément de valorisation du bien susceptible de répondre à un besoin du propriétaire.

L'étendue de cette obligation de délivrance différera cependant selon la nature du contrat envisagé :

**Une application stricte pour les baux d'habitation** où l'obligation du bailleur est renforcée<sup>7</sup> et où les parties ne peuvent valablement convenir que le locataire exécutera, même avec une contrepartie, les travaux de mise aux normes de confort et d'habitabilité<sup>8</sup>. Cette obligation trouve néanmoins rarement à s'appliquer dans les projets d'urbanisme transitoire dans la mesure où le cocontractant de la personne publique ou privée propriétaire est une personne morale (société ou association) qui développe son propre projet sur le site. Cette application stricte est également reconnue pour les baux commerciaux où l'obligation s'appliquera en particulier si le bien remis comporte des locaux d'habitation<sup>9</sup>.

**Cette obligation est plus souple** pour d'autres contrats non soumis au Code civil et pour lesquels seulement des obligations moins contraignantes s'imposent. Ainsi, en vue de la conclusion d'**une convention d'occupation temporaire du domaine public, le propriétaire public** doit s'assurer de la faisabilité du pro-

jet au regard des textes applicables (urbanisme, protections patrimoniales, etc.)<sup>10</sup>. De même en vue de la conclusion d'**une convention d'occupation précaire (de nature privée)**, certaines obligations similaires existent notamment en matière de sécurité incendie<sup>11</sup> et de vices affectant la structure.

Concernant le **prêt à usage**, la doctrine s'accorde pour reconnaître que ces contrats ne sont pas soumis à une telle obligation de délivrance<sup>12</sup>; étant précisé que l'emprunteur ne peut pas, pour sa part, modifier le bien objet du prêt. Toutefois, lorsque le propriétaire est une personne publique, ce type de contrat ne pourra cependant être envisagé que sous réserve de respecter les règles de valorisation des propriétés publiques, impliquant notamment que l'occupation du domaine public est en principe soumise au paiement d'une redevance<sup>13</sup>.

Cette obligation est souvent perçue comme un frein à l'expérimentation de pratiques nouvelles.

Dans ce contexte, il est nécessaire de pouvoir **anticiper les sujets dans le cadre des négociations** contractuelles afin de permettre une meilleure appréhension du bien par les parties. Cette phase de négociation peut permettre préalablement à la signature de toute promesse d'acte de pouvoir alimenter le dossier d'information par le propriétaire. Si ce temps est insuffisant, la signature d'une **promesse sous conditions suspensives** peut également permettre au preneur de pouvoir réaliser des études complémentaires lui permettant d'affiner son modèle économique. Ces conditions suspensives peuvent être associées à des clauses de complément de prix avec des **seuils de surcoûts** pour lesquels le preneur s'engage à prendre en charge des travaux de mises aux normes jusqu'à certains seuils; étant précisé que si le montant des travaux est inférieur à ce seuil, le prorata sera versé par le preneur en complément de la redevance, et, *a contrario*, au-delà de ce seuil, le bailleur s'engage à prendre en charge les travaux ou permet au preneur de ne pas réitérer l'acte.

**4** – Cass. 3<sup>e</sup> civ., 20 janv. 2009, AMP c/ SARL Elastipark, n° 07-20.854; Cass. 3<sup>e</sup> civ., 4 juillet 2019, SCI Scorpion c/ Société Maya discount, n° 18-17.107; Cass. 3<sup>e</sup> civ., 9 juill. 2008, n° 07-14.631; Cass. 3<sup>e</sup> civ., 31 mars 2016, SCI du Domaine c/ société Jean Chéreau, n° 14-28.025.  
**5** – Cass. 3<sup>e</sup> civ., 2 juill. 2003, SCI Sept Adenauer c/ société Pechiney, n° 01-16.246.  
**6** – Cass. 3<sup>e</sup> civ., 11 octobre 2018, société Igalio c/ société Elévation Real Estate, n° 17-18.553; Cass. 3<sup>e</sup> civ., 1 décembre 2016, n° 15-22.248.  
**7** – Art. 1719 du Code civil.  
**8** – Cass. 3<sup>e</sup> civ., 3 févr. 2010, n° 08-21.205.  
**9** – Cass. 3<sup>e</sup> civ. 14 octobre 2009, n° 08-10.955.  
**10** – CAA Douai, 19 juill. 2011, Lille Métropole communauté urbaine, n° 09DA00608.  
**11** – Cass. 3<sup>e</sup> civ., 23 janv. 2008, Société Generali IARD, n° 06-19.520.  
**12** – F. Grua et N. Cayrol, Prêt – Distinction entre le prêt à usage et le prêt de consommation, JurisClasseur Civil Code > Art. 1874, 25 Mars 2020, §49.  
**13** – Art. L. 2125-1 du Code général de la propriété des personnes publiques.

# Un dispositif facilitant la mixité d'usages : l'article 29 de la loi ELAN

L'article 29 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ELAN) prévoit un **dispositif expérimental permettant à des opérateurs d'organiser l'occupation temporaire de locaux vacants, notamment à des fins de logement, d'hébergement, d'insertion et d'accompagnement social**, pour une durée maximale de trois ans (pouvant dans certains cas être prorogée par période d'un an). Le décret d'application du 22 mai 2019<sup>14</sup> ainsi qu'un arrêté du 5 novembre 2019<sup>15</sup> fixent les conditions et les modalités d'application du dispositif, présenté comme un outil visant à « *assurer la protection et la préservation de locaux vacants par l'occupation de résidents temporaires* ».

Cette expérimentation s'inscrit dans la continuité d'un dispositif introduit par la loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi Molle) en 2009. Par rapport à ce premier dispositif, l'article 29 de la loi ELAN a introduit deux principales nouveautés :

- une orientation renforcée du dispositif vers l'habitation, dans la mesure où il est désormais disposé que ces occupations sont effectuées « *notamment à des fins de logement, d'hébergement, d'insertion et d'accompagnement social* » ;
- une incitation des opérateurs en faveur des personnes en difficulté mentionnées par l'article L. 345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles (personnes « *sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale* »). Dans son dossier de demande d'agrément, le demandeur doit ainsi indiquer un engagement quantifié quant à ses capacités d'accueil de ces publics<sup>16</sup>.

**La mise en œuvre du dispositif comporte deux types de conventions réglementées :**

- entre propriétaires et opérateurs agréés d'une part ;
- entre opérateurs agréés et résidents temporaires d'autre part.

Pour bénéficier du dispositif, les opérateurs (des organismes publics ou privés) qui vont conclure un contrat avec le propriétaire, doivent obtenir un agrément, octroyé par le préfet du département dans lequel l'opération d'occupation temporaire est envisagée. L'octroi de l'agrément dépend de la capacité de l'opérateur à organiser une occupation temporaire et à mener un projet en faveur de personnes en difficulté, et particulièrement des personnes « *sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale* »<sup>17</sup>. À la suite de la demande d'agrément, le silence gardé par l'administration pendant un délai de quatre mois équivaut à un rejet de celle-ci<sup>18</sup>.

**Le dispositif facilite la mixité des usages** en permettant non seulement l'habitation mais également d'autres activités favorisant l'insertion des personnes accueillies ; étant précisé que l'insertion sociale peut s'entendre largement et impliquer des activités éducatives, de formations professionnelles, culturelles ou encore sportives, ouvertes ou non au public.

**De manière générale, il apporte plus de souplesse dans l'occupation des espaces vacants.** Il facilite ainsi l'implication davantage d'acteurs, notamment de plus petites structures, et l'expérimentation de nouvelles manières de faire et d'envisager l'hébergement d'urgence, en dehors des dispositifs classiques tels que les CHU, CHRS et CHS. Il a, par exemple, été mobilisé par

**14** — Décret n° 2019-497 du 22 mai 2019 relatif à l'occupation par des résidents temporaires de locaux vacants en vue de leur protection et préservation en application de l'article 29 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

**15** — Arrêté du 5 novembre 2019 fixant la composition du dossier de demande d'agrément prévu par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2019-497 du 22 mai 2019 susvisé.

**16** — Pour plus de détails voir également M. Ganilsy et P. Le More, L'occupation temporaire des locaux vacants, AJDI, janvier 2019 p. 35 ; M. Ganilsy et P. Le More, L'occupation temporaire des locaux vacants : entrée en vigueur du dispositif expérimental de la loi ELAN, AJDI février 2020 p. 103.

**17** — L'article L. 345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles.

**18** — Art. 1<sup>er</sup> du décret n° 2019-497 du 22 mai 2019 susvisé.

**19** — Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (dite loi Molle)

**20** — Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR).

**21** — Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ELAN).

l'association Caracol dans le cadre de la colocation solidaire Rousseau, où sont accueillis douze réfugiés statutaires et onze personnes de nationalité française dans un immeuble temporairement vacant du 1<sup>er</sup> arrondissement de Paris.

Ce dispositif est toutefois temporaire dans la mesure où « *la convention est d'une durée maximale de trois ans et peut être prorogée par périodes d'un an, dès lors que le propriétaire justifie que, à l'issue de l'occupation du bâtiment par des*

*résidents temporaires, le changement de destination initialement envisagé pour les locaux ne peut avoir lieu* ». Il convient néanmoins de souligner sur ce point que ce régime contractuel – initié par la loi Molle en 2009<sup>19</sup> avant d'être prorogé par la loi ALUR<sup>20</sup> jusqu'au 31 décembre 2018 puis par la loi ELAN<sup>21</sup> – court désormais jusqu'au 31 décembre 2023. Le délai maximal de trois ans susmentionné est ainsi d'autant plus réduit, à moins d'une nouvelle prorogation ou pérennisation du dispositif.



Les Grands Voisins – 74, avenue Denfert-Rochereau - Paris (14<sup>e</sup>) – Restaurant de l'Oratoire

© Yes We Camp



L'HUDA d'Antony et la PADAF – 3, avenue François Arago - Antony (92) – Le potager de l'HUDA

© Aurore

# Le cadre contractuel entre le propriétaire, le porteur de projet et les sous-occupants

**Parmi les projets analysés, plusieurs proposent une mixité d'usages :** au-delà de l'hébergement d'urgence, ils peuvent accueillir des activités variées (espaces de travail, programmation culturelle et événementielle, services ouverts au public extérieur, etc.). Ces activités peuvent être gérées par différents acteurs, au-delà du preneur. C'est le cas des Grands Voisins, des Cinq Toits ou de la Maison Marceau, où les projets sont cogérés par plusieurs structures.

Pour autant, **seul le preneur est juridiquement responsable face au propriétaire, dans la mesure où l'ensemble des parties prenantes n'interviennent pas dans la convention de mise à disposition.** La prise de risque est alors intégralement supportée par le preneur vis-à-vis du propriétaire. Des conventions annexes peuvent être signées entre les cogestionnaires pour encadrer le développement de ces activités, mais elles n'impliquent pas le propriétaire.

Des contrats de sous-occupation peuvent également être signés entre les gestionnaires et les destinataires de leurs activités : entre l'association organisant l'hébergement et les publics hébergés, entre les acteurs louant des espaces d'activité et le gestionnaire de ces espaces ou encore entre les membres d'une colocation solidaire et son gestionnaire, comme évoqué ci-dessus dans le cadre du contrat de résidence temporaire.

Les différents types de contrat prévoient des obligations variables en matière de sous-occupations, détaillées dans le tableau proposé ci-après.





La Maison Marceau et ses différentes activités – 24, avenue Marceau - Paris (8<sup>e</sup>)

© Mathieu Menard

© Mathieu Menard

© Mathieu Menard



Les Cinq Toits – 51, boulevard Exelmans - Paris (16<sup>e</sup>)

© Yes We Camp

# Des contrats soumis à des procédures préalables plus ou moins contraignantes

Des procédures préalables s'imposent néanmoins aux propriétaires publics souhaitant mettre à disposition leur bien ainsi qu'à certaines personnes privées soumises au Code de la commande publique, le cas échéant.

## Des procédures de sélection préalable pour les projets implantés sur une propriété publique

**Une obligation expressément reconnue par la loi sur les dépendances du domaine public.**

Lorsqu'un propriétaire public envisage de conclure une convention d'occupation temporaire du domaine public, le choix de son cocontractant est régi depuis 2017 par les articles L. 2122-1-1 et s. du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

Une obligation de procédure de sélection préalable s'impose alors si le contrat permet à l'occupant « *d'occuper ou d'utiliser le domaine public en vue d'une exploitation économique*<sup>22</sup> ». Ce cadre législatif a toutefois été adopté sous l'influence du droit de l'Union européenne retenant une conception large de la notion d'exploitation économique<sup>23</sup>. Une activité de location même avec des loyers modiques n'est ainsi pas exclue de la mise en œuvre de cette procédure.

Un certain nombre de dérogations sont prévues par le législateur afin de permettre notamment :

- « *une publicité préalable à la délivrance du titre, de nature à permettre la manifestation d'un intérêt pertinent et à informer les candidats potentiels sur les conditions générales d'attribution* » lorsque l'occupation ou l'utilisation autorisée est de courte durée<sup>24</sup>. Néanmoins, cette notion de courte durée

est interprétée de manière restrictive par le gouvernement et n'apparaît viser que l'exercice d'activités à caractère itinérant, en particulier de la part des forains et des circassiens, et s'inscrivant dans une durée inférieure à 4 mois<sup>25</sup>. Cette hypothèse n'apparaît ainsi pas pouvoir être retenue dans les projets d'urbanisme transitoire.

- « *lorsque le titre d'occupation est conféré par un contrat de la commande publique ou que sa délivrance s'inscrit dans le cadre d'un montage contractuel ayant, au préalable, donné lieu à une procédure de sélection* ». Cette hypothèse sera plus facilement retenue que la précédente. Elle vise la situation dans laquelle l'acquéreur ou l'occupant pérenne a été lui-même sélectionné dans le cadre d'une procédure de sélection préalable (telle qu'une procédure de sélection à l'octroi d'une convention d'occupation temporaire, une procédure de commande publique ou une procédure de cession des biens de l'État) et a proposé dans le cadre de son projet une phase d'urbanisme transitoire durant la durée de la promesse et/ou préalablement à l'engagement des travaux avec un occupant transitoire. L'occupant transitoire sélectionné dans le cadre du projet global n'a pas à être de nouveau soumis à une telle procédure de sélection.

La mise en œuvre de projets d'urbanisme transitoire sur le domaine public implique ainsi désormais d'envisager des procédures de sélection préalablement à la conclusion du contrat d'occupation temporaire du domaine public dans la mesure où permettant généralement une mixité d'usage, la reconnaissance d'une exploitation économique, même de faible ampleur, n'est juridiquement pas exclue.

<sup>22</sup> — Art. L. 2122-1-1 al. 1 du CG3P.

<sup>23</sup> — CJUE 14 juillet 2016 Promoimpresa Srl, aff. C-458/14, Mario Melis e.a., aff. C-67/15.

<sup>24</sup> — Art. L. 2122-1-1 al. 2 du CG3P.

<sup>25</sup> — Circulaire n° INTA1919298J du 22 juillet 2019 modifiant la circulaire n° CPAE1727822C du 19 octobre 2017 relative à l'application des dispositions de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 aux professions foraines et circassiennes.

<sup>26</sup> — Art. L. 2122-6 du CG3P.



© Jean-Baptiste Gurliat – Ville de Paris

Le centre pour migrants d'Ivry-sur-Seine – 10, rue de la Baignade - Ivry-sur-Seine (94)

**Une incitation au recours à de telles procédures sur le domaine privé.**

Les articles du CG3P ne visant expressément que les occupations temporaires du domaine public, une lecture littérale conduirait ainsi à exclure l'application de cette procédure à la conclusion de titres d'occupation ou de baux sur le domaine privé. Cette solution n'est toutefois pas retenue par le gouvernement qui, sous l'influence du droit de l'Union européenne ne connaissant pas la distinction entre le domaine privé et le domaine public, a préconisé ici aussi de « *mettre en œuvre des procédures similaires à celles qui prévalent pour le domaine public et qui sont précisées par les articles L. 2122-1-1 et suivants du Code général de la propriété des personnes publiques* ».

**Il peut ainsi être retenu que des procédures de sélection préalable doivent être mises en place préalablement à la conclusion de contrats de mise à disposition de propriétés publiques.**

Ces procédures sont librement définies par la personne publique propriétaire - sous réserve de présenter toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité suffisantes permettant aux candidats potentiels de se manifester -

contrairement au cadre légalement et réglementairement défini en cas d'occupation s'inscrivant dans un contrat de la commande publique.

**Sur la frontière entre titre d'occupation et contrat de la commande publique**

Si le propriétaire est une personne publique ou privée soumise au Code de la commande publique, il convient alors également de veiller à la frontière avec les règles de la commande publique en n'imposant pas à l'occupant la réalisation d'une prestation de travaux, fournitures ou de services répondant à un besoin en contrepartie d'un prix ou du droit d'exploiter tout ou partie du bien.

À défaut, le contrat ne sera alors plus un contrat d'occupation mais un contrat de la commande publique soumis aux procédures de passation et d'exécution définies par le Code de la commande publique.

Ce contrat de la commande publique intégrera alors aussi des clauses spécifiques liées à l'occupation du bien pour la réalisation desdites prestations et, le cas échéant, du droit d'exploitation dans le respect des dispositions du CG3P<sup>26</sup>.

	CONVENTION D'OCCUPATION PRÉCAIRE	BAIL DÉROGATOIRE	BAIL CIVIL
<b>SOURCE JURIDIQUE</b>	Art. L. 145-5-1 du Code de commerce	Art. L. 145-5 du Code de commerce	Art. 1713 et suivants du Code civil
<b>RÉGIME JURIDIQUE DU BIEN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Propriété privée</li> <li>› Domaine privé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Propriété privée</li> <li>› Domaine privé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Propriété privée</li> <li>› Domaine privé</li> </ul>
<b>TYPLOGIE D'ACTIVITÉS POSSIBLES</b>	Tout type d'activités	Même champ d'application que le statut des baux commerciaux (donc commercial, artisanal, industriel, enseignement, et toutes activités incluses dans le champ d'application du statut) (N.B. : c'est le seul choix de la durée qui soustrait le bail au statut, sinon il en relèverait).	Tout type d'activités
<b>CONTRÔLE DE L'ACTIVITÉ</b>	Possible, le bailleur pouvant à tout moment mettre fin à la convention	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Possible de définir contractuellement l'activité et pas de possibilité pour le preneur d'invoquer ultérieurement la déspecialisation partielle ou plénière.</li> <li>› La faible durée de ce contrat permet également de limiter les risques de mise en œuvre d'autres activités par le preneur.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Le bailleur peut encadrer la destination de l'immeuble.</li> <li>› Le preneur doit user de la chose raisonnablement et suivant la destination qui lui a été donnée par le bail ou à défaut de précision dans le bail suivant celle présumée d'après les circonstances (<i>art. 1728 du Code civil</i>).</li> <li>› Le bailleur est toutefois soumis à des obligations de délivrance, d'entretien et de réparation du bien loué ainsi que de jouissance paisible à l'égard du preneur (<i>art. 1719 et 1720 du Code civil</i>).</li> </ul>
<b>DURÉE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Durée déterminée ou indéterminée mais en pratique de courte durée.</li> <li>› La durée devant être justifiée par des circonstances particulières indépendantes de la volonté des parties.</li> <li>› Possible propagation dans l'attente d'un événement à délai d'une durée incertaine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Durée totale du bail ou des baux successif maximum de 3 ans (<i>Cass., 3<sup>e</sup> civ., 22 oct. 2020, Caveau des Vins, n° 19-20.443</i>).</li> <li>› Quelle que soit la durée du bail dérogatoire, (i) si, à l'expiration de la durée de trois ans, et au plus tard à l'issue d'un délai d'un mois à compter de l'échéance le preneur reste et est laissé en possession ou (ii) si en cas de renouvellement exprès du bail ou de conclusion, entre les mêmes parties, d'un nouveau bail pour le même local, il s'opère un nouveau bail soumis au régime des baux commerciaux (<i>art. L. 145-5 du Code de commerce</i>).</li> <li>› Selon une position jurisprudentielle, au terme de la durée du bail dérogatoire, y compris si la durée prévue est inférieure à trois ans, il s'opère un nouveau bail soumis au statut des baux commerciaux (<i>Cass., 3<sup>e</sup> civ., 8 juin 2017, n° 16-24.045</i>). Il est donc conseillé de prévoir <i>ab initio</i> des clauses de renouvellement ou de prorogation afin qu'une éventuelle période de maintien dans les lieux, au-delà de la durée contractuelle convenue, et en deçà de la durée légale de trois ans, ne fasse automatiquement basculer le bail dérogatoire en bail statutaire.</li> </ul>	Liberté contractuelle

PRÊT À USAGE OU COMMODAT	CONTRAT DE RÉSIDENCE TEMPORAIRE	CONVENTION D'OCCUPATION TEMPORAIRE DU DOMAINE PUBLIC NON CONSTITUTIVE DE DROITS RÉELS
Art. 1875 et s. du Code civil	Art. 29 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ELAN)	Art. L. 2122-1 et s. du CG3P
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Propriété privée</li> <li>➤ Domaine privé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Propriété privée</li> <li>➤ Domaine privé</li> <li>➤ Domaine public</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Domaine public</li> <li>➤ Domaine privé, par anticipation de son incorporation au domaine public, laquelle doit intervenir dans un délai qui ne peut être supérieur à 6 mois</li> </ul>
Une ou plusieurs activités préexistantes sur le bien	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.	Tout type d'activités compatibles avec l'affectation à l'usage direct du public ou à au service public du bien
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ L'emprunteur est tenu de veiller raisonnablement à la garde et à la conservation de la chose prêtée. Il ne peut s'en servir qu'à l'usage déterminé par sa nature ou par la convention; le tout à peine de dommages-intérêts, s'il y a lieu. (<i>art. 1880 du Code civil</i>).</li> <li>➤ Si l'emprunteur emploie la chose à un autre usage qu'il ne le devait, il sera tenu de la perte arrivée, même par cas fortuit. (<i>art. 1881 du Code civil</i>).</li> </ul>	Cette occupation a toutefois toujours été perçue comme devant se traduire par une occupation en logement; le dossier de demande d'agrément de l'organisme doit notamment contenir un document certifiant des engagements quantifiés de l'organisme ou de l'association quant à l'occupation des locaux par des personnes en difficulté ainsi que des mesures d'insertion et d'accompagnement social mises en œuvre ( <i>art. 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 5 novembre 2019 fixant la composition du dossier de demande d'agrément</i> ).	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ L'activité exercée par l'occupant peut être de nature publique ou privée, mais elle est qualifiée de privative dans la mesure où elle est réputée être exclusive de toute activité tierce. Toutefois, cette activité doit être au moins compatible avec l'affectation de la dépendance domaniale.</li> <li>➤ Il convient de souligner que l'AOT non constitutive de droits réels est un titre d'occupation qui offre toute latitude à la personne publique pour contrôler et limiter l'utilisation de son bien.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Liberté contractuelle</li> <li>➤ Le prêteur ne peut retirer la chose prêtée qu'après le terme convenu, ou, à défaut de convention, qu'après qu'elle a servi à l'usage pour lequel elle a été empruntée (<i>art. 1888 du Code civil</i>).</li> <li>➤ Mais si l'emprunteur emploie la chose pour un temps plus long qu'il ne le devait, il sera tenu de la perte arrivée, même par cas fortuit (<i>art. 1881 du Code civil</i>).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La convention est d'une durée maximale de trois ans et peut être prorogée par périodes d'un an, dès lors que le propriétaire justifie que, à l'issue de l'occupation du bâtiment par des résidents temporaires, le changement de destination initialement envisagé pour les locaux ne peut avoir lieu.</li> <li>➤ Les conventions et contrats de résidence temporaire ne peuvent porter effet au-delà du 31 décembre 2023.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ L'occupation du domaine public ne peut être que temporaire.</li> <li>➤ En pratique, la durée du titre est le plus souvent fonction de la durée d'amortissement des constructions réalisées par l'occupant.</li> </ul>



	CONVENTION D'OCCUPATION PRÉCAIRE	BAIL DÉROGATOIRE	BAIL CIVIL
CONDITIONS FINANCIÈRES	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Redevance ou indemnité d'occupation inférieure à un loyer compte tenu de la précarité de l'occupation.</li> <li>➤ Cette redevance ne doit pas être qualifiée de loyer afin d'éviter toute erreur d'interprétation sur le régime du contrat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Liberté contractuelle.</li> <li>➤ Le cas échéant, le loyer du nouveau bail prenant effet au terme du bail dérogatoire doit correspondre, à défaut d'accord entre les parties, à la valeur locative (<i>Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 14 décembre 2005, M. X, n° 05-12.587</i>).</li> </ul>	Le loyer est librement déterminé par les parties.
SOUS-OCCUPATION	Possible, sous réserve que ces sous-occupations soient également précaires, mais quasi systématiquement proscrites contractuellement.	Sauf stipulation (très fréquente) contraire du bail ou accord du bailleur, toute sous-location totale ou partielle est interdite. En cas de sous-location autorisée, le propriétaire est appelé à concourir à l'acte de sous-location ( <i>Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 1 mars 1995, Société Exor, n° 93-11.445</i> ).	Sauf stipulations contraires au sein du bail, le preneur peut sous-louer ou céder son bail ( <i>art. 1717 du Code civil</i> ).
CONDITIONS PARTICULIÈRES	<p>Convention hors du champ d'application du régime des baux commerciaux statutaires, des baux d'habitation et des baux ruraux, son recours n'est toutefois envisageable que si des « <i>circonstances particulières autres que la seule volonté des parties constituant un motif légitime de précarité</i> » (<i>Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 9 nov. 2004, société civile immobilière Alcazar n° 03-15.084</i>), étant précisé que de telles circonstances ont été reconnues dans le cas :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'une démolition de l'immeuble à brève échéance (<i>Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 21 mars 1990, n° 88-19.365</i>);</li> <li>- de programmes d'aménagement et de constructions en vue de réaliser une zone d'aménagement concerté (<i>Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 4 avril 1990, M. X., n° 88-17.843</i>);</li> <li>- où cette convention est l'accessoire à la promesse synallagmatique de vente conclue sous condition suspensive d'un prêt (<i>Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 10 juillet 1996, SCP Le Dortz Bodelet, n° 94-15.881</i>);</li> <li>- Le motif justifiant la précarité de l'occupation devra être expressément stipulé à la convention afin de limiter les risques de requalification du bail.</li> </ul>	<p>Il est conseillé de stipuler expressément que les parties souhaitent conclure un « <i>bail dérogatoire soumis au régime de l'article L. 145-5 du Code de commerce</i> », la conclusion pour une période inférieure à deux ans ne suffisant pas à caractériser, à elle seule, un bail dérogatoire au statut des baux commerciaux (<i>Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 2 févr. 2005, M. X., n° 03-19.541</i>).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Le bail civil ne permet pas d'attribuer au preneur des droits réels susceptibles d'être hypothéqués.</li> <li>➤ L'absence de droit réel n'empêche toutefois pas, en l'absence de stipulation contraire au sein du bail, que le preneur reste propriétaire des constructions réalisées sur le terrain ou des aménagements apportés au bien pendant la durée du bail. Le bailleur ne devenant propriétaire de ces constructions ou aménagements qu'en fin de bail s'il ne demande au preneur de les enlever (<i>art. 555 du Code civil</i>).</li> </ul>

PRÊT À USAGE OU COMMODAT	CONTRAT DE RÉSIDENCE TEMPORAIRE	CONVENTION D'OCCUPATION TEMPORAIRE DU DOMAINE PUBLIC NON CONSTITUTIVE DE DROITS RÉELS
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ce prêt est essentiellement gratuit (<i>art. 1876 du Code civil</i>).</li> <li>➤ Le preneur peut prendre en charge des travaux constituant avant tout la condition d'un usage personnalisé des lieux tel que convenu (<i>Cass. 3<sup>e</sup> civ., 5 mai 2004, n° 03-10.042</i>). Néanmoins, une requalification en bail sera opérée lorsque l'occupation n'est pas consentie gratuitement mais en contrepartie de travaux importants matérialisant un loyer payé en nature par l'exécution de travaux ayant permis de transformer une ruine en logement habitable (<i>Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 9 avril 2013, n° 12-15.478</i>).</li> </ul>	<p>Le contrat peut prévoir le versement par le résident à l'organisme ou à l'association ayant conclu la convention avec le propriétaire, d'une redevance dont le montant maximal est fixé par décret en Conseil d'État.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ En principe, toute occupation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance. La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation (<i>art. L. 2125-3 du CG3P</i>). Mais par exception, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général (<i>art. L. 2125-1 du CG3P</i>).</li> <li>➤ Le gestionnaire du domaine est en droit de modifier unilatéralement les conditions financières de la convention lorsque cette modification intervient pour prendre en compte un fait intervenu postérieurement à sa conclusion (<i>CE 5 mai 2010, BERNARD, n° 301420</i>).</li> <li>➤ L'absence de droits réels impacte négativement les possibilités de valorisation financière de ce type d'autorisation d'occupation du domaine public.</li> </ul>
<p>Absence de précision sur ce point dans les textes, il est donc recommandé de prévoir cette possibilité expressément dans la convention et/ou de recueillir l'accord du prêteur préalablement à la conclusion du sous-prêt.</p>	<p>Expressément prévu par le dispositif légal instaurant deux contrats :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1° - Un contrat conclu entre le propriétaire public ou privé et un organisme ou une association agréée par l'État et en charge de l'immeuble ;</li> <li>2° - un contrat entre ledit organisme ou ladite association et l'occupant du logement.</li> </ol>	<p>L'occupant peut délivrer des titres de sous-occupation s'il a l'accord de la personne publique.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Le prêt à usage constitue un contrat de service gratuit, qui confère seulement à son bénéficiaire un droit à l'usage de la chose prêtée mais n'opère aucun transfert d'un droit patrimonial à son profit, notamment de propriété sur la chose ou ses fruits et revenus, de sorte qu'il n'en résulte aucun appauvrissement du prêteur (<i>Cass. 1<sup>ère</sup> civ., 11 octobre 2017, n° 16-21.419</i>).</li> <li>➤ Lorsque la chose prêtée à des défauts tels qu'elle puisse causer du préjudice à celui qui s'en sert le prêteur est responsable, s'il connaissait les défauts et n'en a pas averti l'emprunteur. (<i>art. 1891 du Code civil</i>).</li> <li>➤ Si plusieurs ont conjointement emprunté la même chose, ils en sont solidairement responsables envers le prêteur (<i>art. 1887 du Code civil</i>).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La conclusion de deux contrats comme vu supra.</li> <li>➤ Une gestion par un organisme ou une association agré(e) par l'État.</li> <li>➤ Dispositif expérimental limité dans le temps.</li> <li>➤ Les locaux doivent être rendus libres de toute occupation à l'échéance de la convention ou lors de la survenance d'un avenant.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Une AOT non constitutive de droits réels peut revêtir la forme soit d'un acte unilatéral, soit d'un contrat, étant ici précisé que ces deux catégories d'actes obéissent sur certains points à un régime juridique différent.</li> <li>➤ Lorsque l'AOT n'a pas été accordée en vue de répondre aux besoins du service public auquel le domaine est affecté, l'occupant est, sauf prescription contraire de son titre, propriétaire des installations superficielles qu'il a édifiées ou acquises sur le domaine public et ce, pendant toute la durée de l'autorisation d'occupation.</li> </ul>



	CONVENTION D'OCCUPATION PRÉCAIRE	BAIL DÉROGATOIRE	BAIL CIVIL
PROCÉDURE DE SÉLECTION DU PRENEUR	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Aucune obligation sur les propriétés privées.</li> <li>➤ Les autorités gestionnaires du domaine privé doivent mettre en œuvre des procédures similaires à celles relatives à la délivrance des titres d'occupation du domaine public (<i>Rép. min., JOAN 4 décembre 2018, p. 11020, Quest. n° 6259</i>).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Aucune obligation sur les propriétés privées.</li> <li>➤ Les autorités gestionnaires du domaine privé doivent mettre en œuvre des procédures similaires à celles relatives à la délivrance des titres d'occupation du domaine public (<i>Rép. min., JOAN 4 décembre 2018, p. 11020, Quest. n° 6259</i>).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Aucune obligation sur les propriétés privées.</li> <li>➤ Les autorités gestionnaires du domaine privé doivent mettre en œuvre des procédures similaires à celles relatives à la délivrance des titres d'occupation du domaine public (<i>Rép. min., JOAN 4 décembre 2018, p. 11020, Quest. n° 6259</i>).</li> </ul>
COMMANDE PUBLIQUE	Le contrat ne peut pas avoir pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services, ou la gestion d'une mission de service public, avec une contrepartie économique constituée par un prix (paiement en espèce, en nature ou par un abandon de recettes) ou un droit d'exploitation, pour le compte ou pour les besoins d'un acheteur publics ou d'une autorité concédante.	Le contrat ne peut pas avoir pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services, ou la gestion d'une mission de service public, avec une contrepartie économique constituée par un prix (paiement en espèce, en nature ou par un abandon de recettes) ou un droit d'exploitation, pour le compte ou pour les besoins d'un acheteur publics ou d'une autorité concédante.	Le contrat ne peut pas avoir pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services, ou la gestion d'une mission de service public, avec une contrepartie économique constituée par un prix (paiement en espèce, en nature ou par un abandon de recettes) ou un droit d'exploitation, pour le compte ou pour les besoins d'un acheteur publics ou d'une autorité concédante.
POINT DE VIGILANCE	Porter une grande attention au caractère objectif du motif de précarité justifiant le recours à ce type de convention.	S'assurer que le preneur s'inscrit bien dans la logique de ce type de contrat (poursuite irrémédiable de son bail dans un autre local, pas de « surinvestissement »).	Ne permet pas de se soustraire aux statuts impératifs (baux habitation régis par la loi de 1989, baux commerciaux statutaires, baux ruraux) si l'on relève de ceux-ci.
INTÉRÊT	Offrir un cadre d'occupation simple dépendant jusqu'à l'acquisition du bien par un tiers acquéreur ou à la mise en œuvre de son projet par ce dernier, sous réserve que ces deux événements ne puissent pas être déterminés à l'avance.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Permet de tester une activité commerciale sur une courte durée avant de la pérenniser le cas échéant dans le cadre d'un bail commercial.</li> <li>➤ Nécessité de matérialiser la volonté de mettre en œuvre le terme du contrat, à défaut un nouveau bail commercial serait alors reconnu au-delà de cette date.</li> </ul>	Ce bail offre une plus grande liberté contractuelle aux parties dans la définition de leurs relations contractuelles, sous réserve du respect des dispositions du Code civil applicables, lesquelles sont relativement peu nombreuses.



PRÊT À USAGE OU COMMODAT	LE DISPOSITIF DE L'ARTICLE 29 DE LA LOI ELAN	CONVENTION D'OCCUPATION TEMPORAIRE DU DOMAINE PUBLIC NON CONSTITUTIVE DE DROITS RÉELS
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Aucune obligation sur les propriétés privées.</li> <li>➤ Les autorités gestionnaires du domaine privé doivent mettre en œuvre des procédures similaires à celles relatives à la délivrance des titres d'occupation du domaine public (<u>Rép. min., JOAN 4 décembre 2018, p. 11020, Quest. n° 6259</u>).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Aucune obligation sur les propriétés privées.</li> <li>➤ Les autorités gestionnaires du domaine privé doivent mettre en œuvre des procédures similaires à celles relatives à la délivrance des titres d'occupation du domaine public (<u>Rép. min., JOAN 4 décembre 2018, p. 11020, Quest. n° 6259</u>).</li> </ul>	<p>Lorsque le titre permet à son titulaire d'occuper ou d'utiliser le domaine public en vue d'une exploitation économique, l'autorité compétente organise librement une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester dans le respect des <u>art. L. 2122-1-1 et s. du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)</u>.</p>
<p>Le contrat ne peut pas avoir pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services, ou la gestion d'une mission de service public, avec une contrepartie économique constituée par un prix (paiement en espèce, en nature ou par un abandon de recettes) ou un droit d'exploitation, pour le compte ou pour les besoins d'un acheteur public ou d'une autorité concédante.</p>	<p>Le contrat ne peut pas avoir pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services, ou la gestion d'une mission de service public, avec une contrepartie économique constituée par un prix (paiement en espèce, en nature ou par un abandon de recettes) ou un droit d'exploitation, pour le compte ou pour les besoins d'un acheteur public ou d'une autorité concédante.</p>	<p>Le contrat ne peut pas avoir pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services, ou la gestion d'une mission de service public, avec une contrepartie économique constituée par un prix (paiement en espèce, en nature ou par un abandon de recettes) ou un droit d'exploitation, pour le compte ou pour les besoins d'un acheteur public ou d'une autorité concédante.</p>
<p>Exclue toute contribution directe ou indirecte autre que la participation à des charges liées directement à l'occupation (pas de participations aux réparations, aux assurances, aux taxes, etc.).</p>		
<p>Permet une utilisation gratuite du bien avec une durée supérieure au bail dérogatoire et une occupation plus sécurisée en termes de durée pour l'emprunteur que la convention d'occupation précaire.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Lorsque l'immeuble le permet ce contrat permet l'accueil de personnes en difficulté pour une durée limitée sans droit au renouvellement du bail dans les conditions de droit commun.</li> <li>➤ Il permet le développement d'activités annexes liées à mesure d'insertion et d'accompagnement social des personnes accueillies.</li> <li>➤ Ce dispositif expérimental a été introduit dès 2009 au sein de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (dite loi Molle), prorogé avec la loi ALUR jusqu'au 31 décembre 2018, puis par la loi ELAN jusqu'au 31 décembre 2023.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Comme la COP, la convention d'occupation temporaire du domaine public non constitutive de droits réels est le titre d'occupation qui incarne le mieux la précarité de la situation de l'occupant du domaine public.</li> <li>➤ Il faut souligner que ce type de titre d'occupation est adapté pour des occupations de courtes durées ne nécessitant pas de lourds travaux d'investissement.</li> </ul>

# Exemple pratique

## FAITS

Un projet global de réaménagement d'un immeuble de bureau vacant de 1 000 m<sup>2</sup> ;

- appartenant à une personne publique autre que l'État ;
- situé, au regard du PLU de Paris, en Zone UG, secteur de protection de l'habitation et aux abords d'un monument historique ;
- pour une occupation temporaire de 12 mois dans l'attente du lancement des travaux ;
- pour une occupation au bénéfice d'une association ;
- pour un projet temporaire mixte intégrant une offre d'hébergement d'urgence non destiné à des personnes migrantes et un espace ouvert au public extérieur ;
- le projet nécessite des travaux légers pour l'accueil des publics hébergés et doit permettre d'accueillir des activités au-delà des bureaux (hébergement et ouverture au public).

PROCÉDURES D'URBANISME APPLICABLES		AUTRES PROCÉDURES APPLICABLES	CONVENTIONS DE MISE À DISPOSITION ENVISAGEABLES
<p><b>Hypothèse 1</b> Si le projet n'est pas conforme au PLU :</p> <p><b>Le permis de construire précaire</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ changement de destination de fait mais non de droit (à la destination initiale retour au terme de l'occupation)</li> <li>- procédure plus longue</li> </ul>	<p><b>Hypothèse 2</b> Si le projet est conforme au PLU :</p> <p><b>La déclaration préalable</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ procédure plus légère et plus rapide</li> <li>- si volonté de revenir à la destination initiale, nécessité de demander un nouveau changement de destination qui ne sera pas toujours possible en fonction des règles d'urbanisme en vigueur ou qui pourra présenter davantage de difficultés (ex. passage du logement à du bureau)</li> </ul> <p>Obligation de respecter l'ensemble des règles du PLU (ex. en fonction des surfaces, règle de mixité sociale).</p>	<p>Déclaration temporaire de changement d'usage afin de permettre le retour à un usage autre que de l'habitation à la fin de l'occupation transitoire (L. 631-7-1 B du CCH ; article 10 du règlement municipal de Paris)</p>	<p>Dans la mesure où il s'agit d'un immeuble de bureaux appartenant à une personne publique, celui-ci relève actuellement de son domaine privé. Cette analyse sera toutefois revue, si le projet pérenne est d'ores et déjà arrêté et manifeste une affectation certaine à un service public ou l'usage direct du public (délibération, promesse de convention d'occupation...).</p> <p>Dans ce cadre, le présent bien peut faire l'objet :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'une convention d'occupation précaire dans la mesure où la réalisation des travaux ultérieurs constitue un motif de précarité suffisant ;</li> <li>- d'un bail civil ;</li> <li>- d'un prêt à usage ;</li> <li>- d'une convention de résidence temporaire ;</li> <li>- d'une convention d'occupation temporaire du domaine public, le cas échéant.</li> </ul> <p>Le présent bien <b>ne pourra toutefois pas faire l'objet</b> d'un bail dérogatoire dans la mesure où il n'est pas destiné à une occupation commerciale dans le cadre du projet.</p>



© Aurore

Les Cinq Toits – 51, boulevard Exelmans - Paris (16<sup>e</sup>)



© Aurore

Le Bastion de Bercy – 12, boulevard Poniatowski - Paris (12<sup>e</sup>)

# 3.

## Ouvrir le projet au public : sécurité et accessibilité

La dernière étape abordée dans cette étude est celle de l'ouverture du projet au public, à savoir aux publics hébergés mais aussi et, le cas échéant, autres occupants et au public extérieur ; étant précisé que le respect de cette réglementation s'imposera tant sur des biens existants que, dans certains cas, sur des bâtiments modulaires.

**Les projets intercalaires répondent aux mêmes normes de sécurité et d'accessibilité que les projets pérennes. Il ne s'agit pas de revenir sur ces normes, nécessaires à la protection et à la sécurité des occupants et des usagers du site.** Si des dispositifs, tels que le permis précaire, permettent de déroger à certaines règles d'urbanisme, ils ne dispensent en aucun cas du respect des autres réglementations, notamment en termes d'accessibilité et de sécurité qui doivent être véritablement traitées en amont de la mise en place de l'occupation.

Le respect de ces obligations légales et réglementaires représente toutefois un enjeu dans le cas des projets incluant une **mixité programmatique**, qui nécessite de mêler et cumuler des réglementations différentes et propres à chaque usage envisagé. Au centre Jourdan (Paris 14<sup>e</sup>) par exemple, il a été nécessaire de délimiter strictement le rez-de-chaussée (la Maison des Réfugiés, ouverte au public extérieur) et les étages (accueillant le centre d'hébergement) pour respecter les normes Incendie relatives aux deux activités. Des escaliers en façade ainsi que l'utilisation de la rampe de l'ancien parking ont permis de faciliter la circulation des publics et de délimiter ces espaces.

Enfin, les problématiques environnementales doivent aussi être prises en compte par les porteurs de projets temporaires. La réhabilitation de l'existant, le réemploi des matériaux, et plus généralement la RE2020 visant à diminuer l'impact carbone des bâtiments contraignent tout projet immobilier.

# Le recours à la solution d'effet équivalent en matière de droit de la construction

Afin d'apporter de la souplesse et de l'innovation dans les projets de construction, les règles de construction ont progressivement évolué afin de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats et ainsi permettre aux porteurs de projets de proposer de nouvelles solutions pour atteindre les objectifs poursuivis.

**Cette évolution a tout d'abord été initiée par l'introduction d'un « permis d'expérimenter », également appelé « permis de faire », qui a autorisé les maîtres d'ouvrage à déroger à certaines règles de construction sous réserve qu'ils apportent la preuve qu'ils parviennent, par les moyens qu'ils entendaient mettre en œuvre, à des résultats équivalents à ceux découlant de l'application des règles auxquelles il était dérogé et que ces moyens présentaient un caractère innovant. L'atteinte de ces résultats était contrôlée avant le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme puis à l'achèvement du bâtiment, et ce, dans un cadre impartial.**

Limité dans un premier temps aux personnes publiques et aux organismes de logement social pour une durée de sept ans<sup>1</sup>, puis étendu à d'autres personnes, un dispositif pérenne a enfin remplacé le

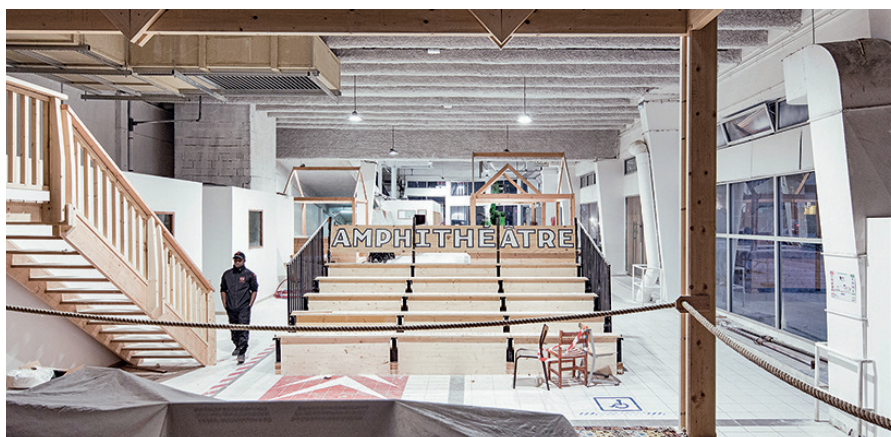
permis d'expérimenter avec l'ordonnance du 29 janvier 2020<sup>2</sup> et ses décrets d'application: le dispositif de « solution d'effet équivalent ». **L'évolution n'est pas aboutie à ce jour car des textes doivent encore être adoptés et la pratique doit s'approprier pleinement les potentialités ouvertes par ce dispositif.**

La mise en œuvre de ce dispositif s'inscrit désormais dans une recodification du livre 1<sup>er</sup> du Code de la construction et de l'habitation en 9 titres avec des titres spécifiques à la sécurité et à l'accessibilité, à savoir :

- Titre Ier : Règles générales applicables à la construction et la rénovation de bâtiments
- Titre II : Encadrement de la conception, de la réalisation, de l'exploitation et des mutations des bâtiments
- **Titre III : Règles générales de sécurité**
- **Titre IV : Sécurité des personnes contre les risques d'incendie**
- Titre V : Qualité sanitaire
- **Titre VI : Accessibilité**
- Titre VII : Performance énergétique et environnementale
- Titre VIII : Contrôle et sanctions
- Titre IX : Dispositions particulières à l'outre-mer

**1** – Article 88 I de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

**2** – Ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020 relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre 1er du Code de la construction et de l'habitation.



Le centre Jourdan et la Maison des réfugiés – 50, boulevard Jourdan - Paris (14<sup>e</sup>) – Hall central

<b>COMPÉTENCE LÉGISLATIVE</b>	<b>LES CHAMPS TECHNIQUES</b>			
	<p>Il s'agit d'un ensemble cohérent de règles de construction réparti au sein des titres III à VII susmentionnés selon les thématiques suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pour le titre III : stabilité et solidité, risques naturels, risques technologiques et miniers, sécurité des ascenseurs, sécurité des installations électriques, sécurité des installations de gaz, sécurité des piscines, sécurité des portes de garage, prévention des risques de chute, prévention des risques professionnels ;</li> <li>- pour le titre IV : sécurité contre les risques d'incendie ;</li> <li>- pour le titre V : réseaux d'eau, qualité d'air intérieur, acoustique, ouvertures, règles dimensionnelles, autres équipements.</li> <li>- pour le titre VI : accessibilité ;</li> <li>- pour le titre VII : performance énergétique et environnementale.</li> </ul>			
<b>COMPÉTENCE LÉGISLATIVE</b>	<b>LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX</b>			
	<p>Ils définissent les objectifs assignés au maître d'ouvrage dans chacun des champs techniques susmentionnés.</p> <p>En matière de sécurité incendie : voir les articles L. 141-1 et s. du Code de la construction et de l'habitation.</p> <p>En matière d'accessibilité : voir les articles L. 161-1 et s. du Code de la construction et de l'habitation.</p> <p>Ces objectifs généraux peuvent être précisés ou non par des résultats minimaux à atteindre :</p>			
<b>COMPÉTENCE RÉGLEMENTAIRE</b>	<b>EN PRÉSENCE DE RÉSULTATS MINIMAUX</b>		<b>EN L'ABSENCE DE RÉSULTATS MINIMAUX</b>	
	<p>Un résultat minimal est le niveau qui doit être au moins atteint par le bâtiment ou un des éléments qui le constitue pour respecter un objectif général dans un champ technique de la construction.</p> <p>L'atteinte de ces résultats minimaux est alors rapportée alternativement soit :</p>		<p>Lorsqu'aucun résultat minimal n'est fixé la preuve du respect de l'objectif général afférent est alors rapporté alternativement soit :</p>	
	<b>PAR PREUVE</b>	<b>PAR SOLUTION TECHNIQUE</b>	<b>PAR SOLUTION DE RÉFÉRENCE</b>	<b>PAR SOLUTION D'EFFET ÉQUIVALENT</b>
	<p>Cette preuve est établie par les textes selon les modalités propres à chaque champ technique.</p>	<p>Une solution technique est un procédé constructif, un équipement, un principe ou un système mis en œuvre pour la construction ou la rénovation d'un bâtiment qui lorsqu'il est mis en œuvre par le maître d'ouvrage suffit à démontrer l'atteinte du résultat minimal attendu.</p>	<p>Une solution de référence est une solution technique (ventilation mécanique, isolation par l'extérieur...) qui, dès lors qu'aucun résultat minimal n'est fixé, s'impose au maître d'ouvrage pour satisfaire à l'obligation qui lui est faite de respecter l'objectif général assigné dans le champ technique considéré, sauf à recourir à une solution d'effet équivalent.</p>	<p>Une solution d'effet équivalent est une solution technique pour laquelle la justification du respect des objectifs généraux assignés dans un champ technique est apportée selon les modalités définies par les articles L. 112-9 et s. et R.112-1 et s. du Code de la construction et de l'habitation.</p>

Cette recodification, applicable depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2021, conduit à reconnaître une subdivision des règles de construction, comme l'exprime le schéma ci-dessus<sup>3</sup>.

On comprend ainsi que la solution d'effet équivalent ne peut pas être retenue pour chaque objectif général et n'est envisageable qu'en l'absence de résultat minimal.

#### Sur la procédure de mise en œuvre de la solution d'effet équivalent :

- Lorsque le **maître d'ouvrage** souhaite recourir à une telle solution d'effet équivalent, il doit justifier, avant sa mise en œuvre, que celle-ci respecte les objectifs généraux et permet d'atteindre des résultats au moins équivalents à ceux de la solution de référence à laquelle elle se substitue. Cette justification est rappor-

tée par une **attestation de respect des objectifs** délivrée par un **organisme tiers** offrant des garanties de compétence et d'indépendance et titulaire d'une assurance couvrant sa responsabilité civile.

- Au cours des travaux, la conformité de la mise en œuvre de la solution d'effet équivalent (aux conditions fixées par l'attestation de respect des objectifs susmentionnés) fait l'objet d'une mission de vérification particulière par un **contrôleur technique** qui n'a aucun lien avec l'organisme tiers susmentionné.
- À l'achèvement des travaux, le **contrôleur technique établit une attestation de bonne mise en œuvre** certifiant que le maître d'ouvrage a tenu compte de ses avis sur la conformité de la mise en œuvre de la solution d'effet équivalent.

- **L'attestation de respect des objectifs** est transmise par le maître d'ouvrage au Ministre chargé de la construction :
  - soit avant le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme lorsque les travaux pour lesquels le recours à une solution d'effet équivalent est envisagé sont soumis à une telle autorisation ;
  - soit à l'achèvement des travaux avec **l'attestation de bonne mise en œuvre**, dans les autres cas.

Les modalités pratiques de mise en œuvre de cette procédure font l'objet d'une procédure plus détaillée par voie de décret définissant :

- selon les champs techniques concernés, les organismes pouvant délivrer l'attestation de respect des objectifs, les compétences requises pour l'exercice de cette activité et les modalités selon lesquelles ces compétences sont validées ;
- les modalités selon lesquelles le maître d'ouvrage recourt à un organisme délivrant l'attestation de respect des objectifs ;
- les modalités selon lesquelles sont établies l'attestation de respect des objectifs et l'attestation de bonne mise en œuvre ;
- les modalités de communication de ces attestations et toutes autres informations relatives à la solution d'effet équivalent par le maître d'ouvrage à l'administration ainsi que l'usage que celle-ci en fait.

**Ce dispositif peut être un levier pour favoriser la réalisation des projets en recourant à des procédés alternatifs aux solutions de référence prévues par les textes. Il faut noter que la mise en œuvre de ce dispositif suppose néanmoins une réécriture des dispositions réglementaires de la construction. A ce jour, lesdits travaux de réécriture sont en cours et doivent faire l'objet de décrets dédiés jusqu'au début de l'année 2022<sup>4</sup>. Par ailleurs, ce dispositif risque de n'être pleinement opérationnel qu'à partir du moment où les différents acteurs concernés pourront cerner l'ensemble des obligations s'imposant à eux au regard de cette nouvelle réglementation.**

**Concernant plus particulièrement les solutions d'effet équivalent en matière d'accessibilité**, des dispositifs existent depuis 2014 et sont encore applicables ce jour, pour :

- les logements destinés à l'occupation temporaire ou saisonnière dont la gestion et l'entretien sont organisés et assurés de façon permanente<sup>5</sup> ;
- les bâtiments d'habitation collectifs et des maisons individuelles lors de leur construction<sup>6</sup> ;
- les établissements recevant du public neufs ou existants et des installations existantes ouvertes au public<sup>7</sup>.

**Concernant plus particulièrement les solutions d'effet équivalent en matière de sécurité incendie**, l'article L. 141-3 du Code de la construction et de l'habitation dispose que :

*« La justification du respect de l'objectif général énoncé par l'article L. 141-1 relatif à la sécurité des personnes dans les bâtiments à construire, à modifier ou à aménager est apportée, lorsqu'il est recouru à une solution d'effet équivalent au sens de l'article L. 112-6, par des études d'ingénierie de sécurité incendie qui établissent que les exigences fonctionnelles définies par voie réglementaire sont satisfaites. Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. »*

En d'autres termes, il s'agit d'un complément à la procédure de solution d'effet équivalent susmentionnée qui introduit en outre le respect d'exigences fonctionnelles définies par voie réglementaire et vérifiées sur la base d'études d'ingénierie de sécurité incendie.

Le décret devant préciser les modalités d'application de ce dispositif n'étant toutefois pas publié à ce jour, il n'est actuellement pas possible de se voir délivrer d'attestation en sécurité incendie.

**Pour plus de détails, il conviendra utilement de se référer au Guide rédigé par le Ministère de la transition écologique en date du 1<sup>er</sup> juillet 2021<sup>8</sup>.**

**3** – Art. L. 111-1 et L. 112-1 et s. du Code de la construction et de l'habitation.

**4** – Ministère de la Transition écologique (DHUP/QC), Guide d'application du nouveau Livre Ier du Code de la construction et de l'habitation et du dispositif de « solution d'effet équivalent », 1<sup>er</sup> juillet 2021, p. 5.

**5** – Arrêté du 14 mars 2014 fixant les dispositions relatives à l'accessibilité des logements destinés à l'occupation temporaire ou saisonnière dont la gestion et l'entretien sont organisés et assurés de façon permanente, NOR : ETL1404845A ;

Arrêté du 28 avril 2017 modifiant diverses dispositions relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des logements destinés à l'occupation temporaire ou saisonnière dont la gestion et l'entretien sont organisés et assurés de façon permanente, des établissements recevant du public situés dans un cadre bâti existant, des installations existantes ouvertes au public ainsi que des bâtiments d'habitation collectifs et des maisons individuelles lors de leur construction, NOR : LHAL1707925A.

**6** – Arrêté du 24 décembre 2015 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des bâtiments d'habitation collectifs et des maisons individuelles lors de leur construction, NOR : ETL1511145A.

**7** – Arrêté du 8 décembre 2014 fixant les dispositions prises pour l'application des articles R. 111-19-7 à R. 111-19-11 du Code de la construction et de l'habitation et de l'article 14 du décret n° 2006-555 relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public situés dans un cadre bâti existant et des installations existantes ouvertes au public, NOR : ETL1413935A ;

Arrêté du 20 avril 2017 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public lors de leur construction et des installations ouvertes au public lors de leur aménagement, NOR : LHAL1704269A.

**8** – Ministère de la transition écologique (DHUP/QC), Guide de l'application du nouveau livre Ier du Code de la construction et de l'habitation et du dispositif de « solution d'effet équivalent », 1<sup>er</sup> juillet 2021.

# Qualification juridique de la construction modulaire

## Les constructions modulaires soulèvent des interrogations concernant leur qualification juridique

La construction modulaire n'est pas expressément définie par le Code de la construction et de l'habitation. Tout au plus, le Code définit-il la préfabrication comme « *la conception et la réalisation d'un ouvrage à partir d'éléments préfabriqués qui font indissociablement corps avec les ouvrages de viabilité, de fondation, d'ossature, de clos et de couvert du bâtiment et peuvent intégrer l'isolation et les réserves pour les réseaux divers, qui sont produits sur un site qui peut être soit une usine ou un atelier, soit une installation temporaire jouxtant le chantier et qui sont assemblés, installés et mis en œuvre sur le chantier* »<sup>9</sup> ?

On comprend de cette définition que la préfabrication est entendue comme une méthode de construction ayant une vocation à la sédentarité sur le site de sa première implantation du fait de son indissociabilité à la structure du bâtiment et à ses fondations. Le caractère nomade de la construction modulaire tel qu'il peut être envisagé dans les projets étudiés (celle-ci pouvant être déplacée de site en site en fonction des projets) n'apparaît pas actuellement envisagée par le Code.

Le droit civil dispose que « *tous les biens sont meubles ou immeubles* »<sup>10</sup> ; étant précisé que « *les biens sont immeubles, ou par leur nature, ou par leur destination* »<sup>11</sup> et que « *sont meubles par leur nature les biens qui peuvent se transporter d'un lieu à un autre* »<sup>12</sup>. Le législateur n'opérant aucune catégorie intermédiaire, la doctrine retient qu'il convient de « *faire entrer tous les cas douteux (dans la catégorie de meuble), toutes les espèces de biens qui ne peuvent rigoureusement se définir comme immeubles* »<sup>13</sup>.

Au regard de la jurisprudence, on comprend néanmoins que la qualification du bien résultera de l'existence ou non d'un aménagement pour fixer le bien au sol. Il y a donc une distinction à opérer entre, d'un côté, les éléments qui peuvent être enlevés par une simple opération de levage parce qu'ils n'ont de lien avec le sol que celui qui résulte de la loi de la gravité, et, d'un autre côté, les éléments qui, pour être ôtés de l'endroit où ils se trouvent implantés, nécessitent de rompre un dispositif d'attache assurant la liaison avec le sol.

À titre d'exemple :

- un « *baraquement de chantier* » a ainsi été reconnu comme un immeuble car « *quand bien même il serait temporaire, un bien est un immeuble par nature dès lors que le dispositif de liaison, d'ancrage ou de fondation révèle qu'il ne repose pas simplement sur le sol et n'y est pas maintenu par son seul poids* »<sup>14</sup> ;
- les biens simplement posés sur le sol et maintenus par de simples cordages pour éviter une prise au vent sans dispositif d'ancrage fixe dans le sol ont été reconnus comme meubles<sup>15</sup> ; de même a été jugé que « *la baraque mobile de type "Algeco" installée sur le terrain, qui ne comportait aucune fondation et dont l'implantation n'avait nécessité qu'une simple autorisation de travaux exemptée de permis de construire, ne constituait pas une construction au sens de l'article L. 145-1 du Code de commerce* »<sup>16</sup>.

La qualification du bien pourra ainsi, en pratique, varier si des dispositifs d'ancrage sont mis en œuvre sur un site et pas sur les suivants, ou inversement.

**9** — Art. L. 111-1-1 du Code de la construction et de l'habitation.

**10** — Art. 516 du Code civil.

**11** — Art. 517 du Code civil.

**12** — Art. 517 du Code civil.

**13** — J. Carbonnier, *Les biens*, 13<sup>e</sup> éd., n° 47.

**14** — Cass. com., 10 juin 1974, SOCOBEM, n° 73-10.696.

**15** — Cass., 27 octobre 1931, Consorts Jourdiere, D.H., 1931, p. 537 : « *ledit moteur n'étant pas fixé sur piliers, ni faisant partie d'un bâtiment, était simplement posé sur des dalles avec des attaches et qu'il était facile à enlever* ».

**16** — Cass. 3<sup>e</sup> civ., 22 mars 2018, Jérôme Di B., n° 15-15.901.



Cette qualification est de nature à emporter des conséquences juridiques sur :

- l'application du Code de commerce dans la mesure où comme il l'a été rappelé *supra*, sans ancrage ou fondation, la baraque mobile n'est pas reconnue comme une construction conduisant à entrer dans le champ d'application des baux commerciaux, sauf, si le bien objet de l'occupation est un terrain nu.
- l'application du Code de la construction et de l'habitation définit la construction comme « l'édification d'un bâtiment nouveau ou l'extension d'un bâtiment existant », étant précisé que la notion de bâtiment est elle-même définie comme « **un bien immeuble** couvert et destiné à accueillir une occupation, une activité ou tout autre usage humain »<sup>17</sup>. Les dispositions du Code s'appliqueront ainsi pleinement si l'installation peut être juridiquement qualifiée d'immeuble. Toutefois, l'application des dispositions dudit Code n'est pas totalement exclue lorsque cette installation peut être qualifiée juridiquement de meuble. En effet, certaines dispositions visant à assurer la protection des personnes (établissement recevant du public, accessibilité, sécurité incendie...) ne visent pas des constructions ou des bâtiments et s'appliquent ainsi à l'ensemble de ces installations sans ancrage et/ou sans fondations.
- l'application du droit des sûretés : la qualification en meuble ou immeuble a un impact sur les sûretés sollicitées dans le cadre du financement du projet. Une hypothèque ne pourra en effet pas être consentie sur ces préfabriqués s'ils sont qualifiés de biens meubles (ceux-ci feront alors, par exemple, l'objet d'un gage de meubles corporels).

### La construction modulaire : une ouverture sur d'autres thématiques juridiques

Les constructions modulaires offrent aussi un terrain d'étude à d'autres thématiques juridiques.

Ainsi notamment, **en termes d'assurance**, les maîtres d'œuvre assurent généralement leurs constructions modulaires par une assurance décennale (pour une durée de dix ans) associée au premier terrain sur lequel se trouve le bâtiment. Des interrogations ont été exprimées par certains d'entre eux sur l'obligation de contracter une telle assurance, et le cas échéant, sa validité en cas de déplacement de la construction modulaire.

Il peut toutefois être précisé sur ce point que la Cour de cassation a jugé que le constructeur de préfabriqué venant simplement réaliser des points d'ancrage d'une profondeur limitée et des pièces de liaison entre les bâtiments pouvait ne pas être soumis à l'obligation de souscription d'une garantie décennale<sup>18</sup>. Les modalités d'ancrage du bien ont donc là encore une influence déterminante sur le régime juridique applicable.

Par ailleurs **en termes de financement** des constructions modulaires, les calculs sont réalisés sur la base de la première vie des bâtiments et non d'un coût global, qui prendrait en compte les possibilités de réutilisation sur d'autres terrains. Or, selon G. Hannoun (Moonarchitectures), une optimisation apparaît envisageable sur ce point dans la mesure où il serait possible de conserver entre 70 % et 80 % de la valeur totale d'une construction modulaire lors de ses **réutilisations** ; le coût d'un déménagement étant estimé à entre 20 et 30 % de sa valeur.

<sup>17</sup> – Art. L. 111-1-1 du Code de la construction et de l'habitation.

<sup>18</sup> – Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 6 mai 2015, SCI Y-L-Y III, n° 13-26.723 : « Mais attendu qu'ayant constaté que le contrat du 1<sup>er</sup> août 2005 concernait des matériels non spécifiques, s'agissant de bâtiments pré conçus, relevé que les structures commandées, qui ne nécessitaient aucune fondation ni travail d'adaptation de la part de la société Locabri excepté la mise en place de points d'ancrage d'une profondeur réduite et de pièces de liaisons entre les bâtiments, devaient être posées sur un sol aménagé sous la seule responsabilité de l'acquéreur et retenu que le seul fait que cette installation soit soumise à un permis de construire ne pouvait suffire à qualifier cette convention de contrat de construction, la cour d'appel a pu déduire de ces seuls motifs que la SCI ne pouvait opposer à la société Locabri l'absence de souscription d'une assurance couvrant sa garantie décennale ».

---

## CONCLUSION

---

Ces premiers éléments d'analyse mettent ainsi en évidence **ce qu'il est aujourd'hui juridiquement possible de faire**, dans une perspective de partage d'expérience et d'implication de davantage d'acteurs **mais aussi les pistes d'adaptation qui pourraient être envisagées** dans l'optique d'un essaimage de ces pratiques à plus grande échelle.

L'urbanisme temporaire s'inscrit dans un contexte mouvant, en cours de construction. Les textes législatifs et réglementaires mais aussi les pratiques tant de l'administration que des propriétaires et porteurs de projets évoluent.

**L'enjeu est non seulement de faciliter la mise en œuvre de ces projets**, dont le potentiel en termes d'insertion socio-professionnelle des publics hébergés, d'opportunité pour les autres usagers de ces sites et de dynamisation des territoires est développé dans l'étude, **mais aussi de contribuer au déploiement d'un urbanisme plus durable**. Au travers des réflexions sur la réversibilité des immeubles, sur les possibilités de mixer les usages et sur la réutilisation du modulaire, il est question de nouveaux modes de faire, non seulement plus respectueux de l'environnement mais aussi plus souples et plus résilients. Le cadre juridique est aujourd'hui un levier majeur sur lequel il serait possible de jouer pour favoriser ce type de démarches.

### **Sur les principaux outils juridiques existants utilisés**

En matière d'urbanisme, les autorisations d'urbanisme de droit commun, les **permis précaires** et les **cas de dispense de formalité** peuvent répondre à un grand nombre de besoins des porteurs de projets en matière d'hébergement d'urgence,

et plus largement de projets d'urbanisme transitoire en permettant des adaptations temporaires aux sites qui sont investis.

En matière d'occupation, si la convention d'occupation temporaire du domaine public non constitutive de droits réels apparaît être l'outil juridique le plus fréquemment utilisé par les différents acteurs impliqués dans les projets analysés, le droit positif offre également d'autres possibilités pouvant être adaptées, à savoir : **les conventions d'occupation précaire, les baux dérogatoires, les baux civils**, le dispositif de l'article 29 de la loi ELAN ou **les prêts à usage**.

Afin de rendre ces modèles contractuels pleinement efficaces, les parties ont néanmoins intérêt lors de leur négociation à anticiper les problématiques liées à l'exécution du contrat en réfléchissant aux conditions de prise en charge des éventuels travaux de mise aux normes et en permettant à l'occupant de réaliser des études techniques complémentaires et préalables lui permettant d'appréhender au mieux l'état du bien. Cette situation peut alors être considérée comme un frein lorsque la personne publique propriétaire souhaite mettre à disposition le bien pour une occupation temporaire peu de temps après son acquisition.

En matière de construction, **la solution d'effet équivalent** (anciennement dénommée permis d'expérimenter) ouvre de nouvelles possibilités en se focalisant sur l'atteinte des objectifs et non sur le strict respect des normes réglementaires en vigueur, lorsque cela est possible.

Au total, si les différentes typologies de titres d'occupation offrent une assez grande liberté contractuelle aux acteurs concernés par ce type de projet, **les règles d'urbanisme et de construc-**

**1** — Tel que mentionné aux articles L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du Code de l'action sociale et des familles.

**2** — Art. L. 433-1, dernier al., du Code de l'urbanisme pour les permis précaires.

**3** — Les projets analysés dans l'étude oscillent entre 18 mois (la Maison Marceau) et 7 ans (le Bastion de Bercy, l'HUDA d'Antony).

tion (adoptées par le passé sans prendre en compte ce type d'usage) présentent encore certaines limites pour donner un plein effet juridique à ce type d'activité. Des réflexions sur d'éventuelles réformes légales et réglementaires peuvent dès lors être envisagées afin notamment d'intégrer ces problématiques au sein des plans locaux d'urbanisme.

### Sur les recommandations

De manière générale, une meilleure connaissance des cadres existants peut représenter un levier dans la mobilisation des acteurs et le déploiement des projets. **Si la complexité du cadre existant permet de s'adapter à la diversité des situations (durée d'occupation, programmes envisagés et types de bâti variés), certains acteurs appellent à une plus grande lisibilité des possibilités actuelles.**

Les possibilités évoquées dans cette étude et leurs modalités d'utilisation ne sont en effet pas toujours lisibles et connues par l'ensemble des acteurs concernés, qu'il s'agisse des maîtres d'œuvre, des maîtres d'ouvrage ou des propriétaires.

**Par ailleurs, les occupations intercalaires se sont développées ces dernières années sans cadre propre, de sorte qu'elles s'inscrivent le plus souvent dans des régimes juridiques existants qui n'ont pas été conçus initialement en envisageant de telles utilisations.**

Plusieurs pistes peuvent être explorées en allant de la plus proche du droit existant à la plus innovante :

- **Pérenniser et généraliser la dérogation à l'article R. 421-5 du Code de l'urbanisme introduite par le décret de juin 2021**, qui ouvre actuellement le bénéfice de la dispense de formalité pour une durée de 18 mois à certaines constructions telles que celles nécessaires à l'ensemble de l'hébergement d'urgence<sup>1</sup>. Elle

pourrait par ailleurs être étendue aux biens se situant dans les secteurs protégés, à condition qu'ils ne fassent pas eux-mêmes l'objet de protection spécifique. En effet, cette exception n'est pour le moment possible que jusqu'au 31 décembre 2022 et dans les secteurs non protégés.

Cette proposition rejoint celle du rapport Rebsamen rendu en septembre 2021, selon laquelle les constructions temporaires nécessaires pour réaliser une opération de logement ou d'hébergement qui n'entraînera pas une durée d'utilisation supérieure à 5 ans (ou éventuellement 3 ans prolongeable 2 ans) sont dispensées de formalité au titre du Code de l'urbanisme.

- **Adapter les délais d'instruction des permis précaires à la temporalité de ces projets**

L'ensemble des acteurs interrogés ont mis en évidence l'enjeu des délais d'instruction des autorisations d'urbanisme, comme frein majeur à de nombreux projets. En effet, les projets intercalaires, autorisés par un permis précaire, sont aujourd'hui soumis aux mêmes délais d'instruction que les projets « classiques »<sup>2</sup>. Ces délais sont néanmoins peu compatibles avec le caractère temporaire et de courte durée de certaines mises à disposition<sup>3</sup>.

Le plus souvent, ces projets ne voient donc le jour qu'à la condition d'un **portage politique important**, qui permet d'accélérer l'instruction des dossiers et de faciliter les échanges avec les services techniques, ou **d'une durée d'occupation plus longue**, pour laquelle il est possible de supporter des délais d'instruction plus importants.

- **Créer une déclaration préalable précaire**

L'une des causes de la disproportion entre le délai d'instruction d'un permis précaire et la durée de l'occupation envisagée tient à l'absence de dispositif de déclaration préalable précaire.

Aujourd'hui, les travaux qui entreraient dans le champ de la déclaration préalable s'ils étaient conformes à la règle-

mentation d'urbanisme doivent faire l'objet d'un permis de construire précaire lorsqu'ils ne sont pas conformes pour pouvoir être autorisés. Or, un tel permis précaire est instruit et délivré dans les mêmes formes qu'un permis de construire de droit commun. Cela alourdit considérablement la procédure pour des travaux qui, dans ce cas, sont d'une ampleur limitée.

Une telle déclaration préalable précaire serait soumise à un formalisme allégé, qui n'irait toutefois pas jusqu'à admettre qu'elle puisse être tacitement délivrée.

- **Réfléchir à une autorisation d'urbanisme transitoire**

Cette autorisation aurait comme caractéristique d'être unique. Ainsi, elle permettrait de fédérer sous une seule autorisation les différentes législations opposables à un projet et notamment, l'autorisation éventuellement requise en matière d'usage.

### Pistes de réflexions

La présente étude appelle enfin des travaux complémentaires plus approfondis sur certains des points qui émergent de l'analyse, dont en particulier :

- les possibilités de prise en compte des externalités positives du projet sur l'intérêt local dans l'évaluation de la redevance ou du loyer dû par l'occupant ;
- le développement du réemploi de matériaux dans le cadre de ces projets, et plus globalement la prise en compte des enjeux environnementaux ;
- la prise en compte de l'urbanisme transitoire dans les travaux relatifs à la préparation du futur PLU bioclimatique de Paris ;
- les solutions opérationnelles et pistes d'amélioration dans la mise en œuvre des règles de sécurité et d'accessibilité avec les services concernés notamment en matière d'instruction des permis précaires ;
- l'enjeu de la pérennisation sur un même site de projets initiés à titre transitoire ou expérimental ou du déploiement, dès le départ, de ce type de projet de manière pérenne.

## Urbanisme transitoire – Solutions juridiques

Réalisée en partenariat avec le Lab Chevreux, cette étude vise à approfondir le cadre juridique des projets d'urbanisme transitoire, afin de mettre en évidence les possibilités actuelles et les solutions trouvées. Elle s'appuie sur les projets analysés dans le cadre de l'étude « Hébergement d'urgence : approches nouvelles, projets hybrides », publiée en février 2021.

Cette analyse est l'occasion de s'interroger sur l'adéquation du cadre existant au déploiement de ce type de projet. Des pistes d'adaptation, voire d'évolution, du cadre actuel sont-elles à envisager pour favoriser un déploiement à plus grande échelle de ces réponses ? L'enjeu est non seulement de faciliter leur mise en œuvre, dont le potentiel en termes d'insertion des publics hébergés, d'opportunité pour les autres usagers de ces sites et de dynamisation des territoires est développé dans l'étude, mais aussi de contribuer au déploiement d'un urbanisme plus durable.

Les possibilités juridiques actuelles sont détaillées aux différentes étapes de mise en œuvre des projets, que ce soit pour investir le site (procédures d'urbanisme et d'usage) ; pour encadrer la mise à disposition de ses espaces (convention entre les parties prenantes) ou encore pour rendre possible l'ouverture au public (sécurité et accessibilité). Une meilleure connaissance de ces possibilités représente un levier dans la mobilisation des acteurs et le déploiement de ces projets.

Pour aller plus loin, des pistes d'évolution du cadre existant sont également proposées, intégrant l'adaptation des délais d'instruction des permis précaires à la temporalité de ces projets, la création d'une déclaration préalable précaire ou encore celle d'une autorisation d'urbanisme transitoire, qui permettrait de fédérer sous une seule autorisation les différentes législations opposables à un projet.

L'Apur, Atelier parisien d'urbanisme, est une association loi 1901 qui réunit autour de ses membres fondateurs, la Ville de Paris et l'État, les acteurs de la Métropole du Grand Paris. Ses partenaires sont :

