

# Permis d'innover, permis sans destination, la solution pour construire dense et réversible ?

En mai 2023, le premier permis d'innover « sans destination » a été obtenu par TEBiO dans le quartier de l'Ars à Bordeaux, dans le cadre de l'Opération d'intérêt national<sup>1</sup> Bordeaux Euratlantique. Ce programme, portant sur un bâtiment de 4 500 m<sup>2</sup>, est un des lauréats de l'appel à manifestation d'intérêt « permis d'innover » lancé en 2018 par les établissements publics Bordeaux Euratlantique, Euroméditerranéen et Grand Paris Aménagement.

Le permis d'innover est un dispositif dérogatoire mis en place par la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (dite « loi LCAP »)<sup>2</sup> et étendu par la loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (dite « loi ELAN »)<sup>3</sup>.

Ce dispositif donne à l'État et aux collectivités, jusqu'en 2025, la possibilité d'autoriser les maîtres d'ouvrage à proposer des solutions alternatives aux règles de construction susceptibles d'entraver la réalisation de leurs projets, « à condition de démontrer que sont atteints des résultats satisfaisants aux objectifs poursuivis par les règles auxquelles il est dérogé »<sup>4</sup>.

Le permis d'innover oblige ainsi le maître d'ouvrage à démontrer qu'il n'est pas porté atteinte aux objectifs de la réglementation à laquelle il souhaite déroger, et, surtout, qu'il parviendra à atteindre les résultats satisfaisants aux objectifs poursuivis par cette réglementation.

En l'espèce, ce dispositif a permis au groupement formé par Canal Architecture et Elithis de répondre à l'appel à projet, lancé en 2018, en proposant un projet de conception d'un bâtiment réversible en termes d'usages (bureaux/logements) dans le cadre d'un permis de construire évolutif.

La mise en œuvre de ce dispositif a ainsi permis de repenser l'idée de « destination juridique » des bâtiments à construire au moment du dépôt d'une demande d'urbanisme, en déposant un permis « sans destination ». Cette souplesse offerte aux constructeurs leur permet de s'inscrire dans une réflexion sur la densification et la réversibilité des constructions.

En effet, le principe de réversibilité des constructions se définit comme « l'aptitude d'un ouvrage, neuf ou existant, à changer facilement d'usage plusieurs fois dans le temps »<sup>5</sup>. Ce principe implique, dans le cadre de la programmation d'un ouvrage neuf, une anticipation de la conception, des usages et de la construction, afin que le bâtiment construit puisse indifféremment accueillir des logements ou des bureaux (qui sont les principales destinations visées par l'intérêt de la réversibilité), au moyen de modifications minimales dans le temps.

Tout indique que la réversibilité des bâtiments est un des moyens permettant d'atteindre plus facilement les objectifs du législateur en matière de développement durable et de protection de l'environnement, notamment l'objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN) pour 2050, qui

impose aux territoires, communes, départements, régions de réduire de 50 % le rythme d'artificialisation et de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020<sup>6</sup>. Il répond en particulier à la volonté de maîtriser la consommation d'espaces, en valorisant au mieux le foncier déjà urbanisé.

Toutefois, si le mécanisme spécifique de réversibilité ouvert par le permis d'innover se révèle être un outil de plus grande liberté des constructeurs et aménageurs, cette liberté s'exerce dans un cadre très limité.

D'abord, le permis d'innover est un dispositif expérimental institué pour une durée de sept ans à compter de la promulgation de la loi ELAN, le 23 novembre 2018, qui arrive donc très bientôt à échéance.

Ensuite, le permis d'innover ne peut être utilisé que dans le périmètre d'une opération d'intérêt national (OIN), d'une grande opération d'urbanisme (GOU)<sup>7</sup> ou d'une opération de revitalisation du territoire (ORT)<sup>8</sup>.

Enfin, un contrôle spécifique est mis en place en amont de la mise en œuvre du dispositif. L'article 88 de la loi du 7 juillet 2016 précise en effet que le maître d'ouvrage doit produire une demande de dérogation qui prend la forme d'une étude permettant de vérifier l'atteinte de ces résultats. Le maître d'ouvrage se doit alors de démontrer, pour chaque dérogation souhaitée, que sont atteints des



1 - Conformément à l'article L. 102-12 du code de l'urbanisme, l'OIN est « une opération d'aménagement qui répond à des enjeux d'une importance telle qu'elle nécessite une mobilisation de la collectivité nationale et l'engagement de l'État à y consacrer des moyens particuliers ».

2 - Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP).

3 - Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique.

4 - Article 88, II de la loi LCAP.

5 - AQC, Rapport Réversibilité des bâtiments - Points de vigilance et recommandations : [<https://qualiteconstruction.com/publication/reversibilite-batiments-points-vigilance-recommandations/>].

6 - L'objectif ZAN a été consacré par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat et résilience ».

7 - Conformément à l'article L. 312-3 du code de l'urbanisme, les GOU est « une opération d'aménagement peut être qualifiée de grande opération d'urbanisme lorsqu'elle est prévue par un contrat de projet partenarial d'aménagement et que, en raison de ses dimensions ou de ses caractéristiques, sa réalisation requiert un engagement conjoint spécifique de l'État et d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public cocontractant mentionné aux 1° à 4° de l'article L. 312-1 ».

8 - Article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation « Les opérations de revitalisation du territoire ont pour objet la mise en œuvre d'un projet global de territoire destiné à adapter et moderniser le parc de logements et de locaux commerciaux et artisanaux ainsi que le tissu urbain de ce territoire pour améliorer son attractivité, lutter contre la vacance des logements et des locaux commerciaux et artisanaux ainsi que contre l'habitat indigne, réhabiliter l'immobilier de loisir, valoriser le patrimoine bâti et réhabiliter les friches urbaines, dans une perspective de mixité sociale, d'innovation et de développement durable ».

résultats satisfaisant aux objectifs poursuivis par les règles auxquelles il souhaite déroger.

Si le permis d'innover présente, à ce jour, des limites qui ne permettent pas de considérer cet outil comme la solution à la construction dense et réversible, force est de constater qu'il a permis d'initier une réflexion sur la manière dont doit être repensé le droit de l'urbanisme et sa conception de « destination » : le congrès des notaires s'en est d'ailleurs saisi et réfléchi à la mise en place d'un permis « multi-destinations ».

Plus généralement, ce dispositif accompagne des réflexions sur la réversibilité des sols et plus seulement du bâti. Dans ce cadre, il pourrait être envisagé, par exemple,

que le PLU soit régi par un système de pondération qui imposerait uniquement qu'une proportion des sols soit affecté à chaque zone (d'habitat, urbaine, d'agriculture protégée, ...), ou encore qu'il prévoie des zones ouvertes à la « multi-destination ».

Si le permis d'innover n'est à l'évidence pas par lui-même l'outil miracle pour permettre la réversibilité, reconnaissons lui le grand mérite d'avoir pu initier de façon très concrète une réflexion sur les moyens et contraintes d'une politique d'urbanisme favorisant la réversibilité des constructions.

**Marion Delaigue,**  
**avocate associée – Latournerie Wolfrom Avocats**