

## 10 PREMIÈRES RÉFLEXIONS JURIDIQUES SUR « LA VILLE DU QUART D'HEURE »

*par Frédéric Nouel, Avocat au Barreau de Paris, Associé, et  
Étienne Chesneau, Avocat au Barreau de Paris, MRICS, Counsel,  
Gide Loyrette Nouel*

**GIDE**  
GIDE LOYRETTE NOUEL



*Frédéric Nouel*



*Étienne Chesneau*

**D**ans plusieurs villes et régions de France (Paris, Nantes, Grenoble, Région Grand Est, etc.) ou du reste du monde (Tokyo, Portland, Ottawa, Hambourg, etc.), le concept de « Ville du quart d'heure » semble connaître, à la faveur de la crise sanitaire actuelle, un essor important tout en faisant l'objet de débats particulièrement intéressants entre ses partisans et ses détracteurs, qu'ils soient géographes, urbanistes, anthropologues, architectes, aménageurs, élus ou promoteurs immobiliers.

Parallèlement à ces discussions (qui relèvent à ce stade essentiellement du domaine politique, voire philosophique), nous partageons ici nos premières réflexions sur certains enjeux juridiques, au regard du droit français, liés à la mise en œuvre d'un tel concept en France. L'exercice nous paraît opportun dans la mesure où, indépendamment des vertus

et des limites de la « Ville du quart d'heure », l'intérêt que suscite ce concept est probablement révélateur d'une évolution vers une « déspecialisation » des espaces et une « hybridation » des usages, tant à l'échelle du quartier qu'à celle du bâtiment, qui sous-tend les principaux enjeux du secteur de l'immobilier pour les prochaines décennies.

S'il est difficile de prédire aujourd'hui les formes précises que prendront les modes de détention et d'exploitation des immeubles dans les années à venir, il paraît à tout le moins assez clair que celles que nous connaissons actuellement sont appelées à évoluer en profondeur, dans le prolongement des mutations déjà amorcées par les concepts récents reposant généralement à la fois sur un partage des usages et sur un renforcement de l'offre de services (*coliving*, *coworking*, « tiers lieux »).

## DÉFINITION

La « Ville du quart d'heure » est une ville dans laquelle le citadin se déplacera le moins possible et dont l'organisation permettra à chaque habitant de satisfaire, dans un rayon de 15 minutes à pieds ou à vélo uniquement, les six fonctions sociales incontournables au quotidien « *pour offrir la proximité heureuse : un habitat digne, un travail à proximité, un approvisionnement de qualité, une santé physique et mentale, l'éducation et la culture ainsi que les loisirs* »<sup>1</sup>.

Pour que le concept puisse être appliqué tant aux zones de forte densité qu'à celles de moyenne ou de basse densité, il paraît souhaitable de ne pas se focaliser systématiquement sur la contrainte du « quart d'heure » et d'adapter le critère de la temporalité en fonction de la densité de l'espace considéré (par exemple, pour envisager ce que certains appellent d'ores et déjà les « *territoires de la demi-heure* »<sup>2</sup>).

Dans tous les cas, la mise en œuvre du concept se caractérise principalement par la lutte contre l'étalement urbain et le réchauffement climatique, l'émergence d'une « *ville de proximité polycentrique* » et la multiplication des espaces permettant d'accueillir les six fonctions sociales susvisées, ce qui, dans un périmètre urbain dense et limité, passe par le développement de lieux ayant un usage non plus unique mais différent dans le temps, selon le moment de la journée, le jour de la semaine, la période de l'année.

## À L'ÉCHELLE DU QUARTIER : UN ENJEU DE REPLANIFICATION URBAINE DANS DES ZONES DENSES ET CONTRAINTES

Mathématiquement, l'opération visant à réduire le temps de transport entre le lieu de domicile et les infrastructures et espaces dédiés aux autres « besoins essentiels » nécessite soit de permettre aux usagers d'accéder plus rapidement aux infrastructures et espaces en question en développant des moyens de transports plus fiables et performants, soit de « rapprocher » les infrastructures et espaces en question du lieu de domicile desdits usagers<sup>3</sup>.

La première option nécessite notamment des investissements importants pour densifier et améliorer le réseau de transports en communs. Elle peut par ailleurs manquer de

cohérence au regard du double objectif de réduction de l'empreinte carbone et de lutte contre l'étalement urbain. Ces inconvénients, qui disparaissent dans la seconde option, suffisent en eux-mêmes à donner à cette dernière un intérêt particulier et figurent ainsi parmi les principaux arguments des soutiens de la « Ville du quart d'heure ». Il s'agit en effet, pour les partisans de ce concept, d'organiser la ville « autrement », plutôt que de rendre la mobilité plus « propre » par la technologie et l'ingénierie.

A l'échelle d'un quartier, cette approche peut s'avérer relativement simple à mettre en œuvre lorsqu'il s'agit d'un projet d'aménagement *ex nihilo* où tout est à imaginer et à construire. Elle peut en revanche constituer un véritable défi lorsqu'il s'agit de l'appliquer à un espace déjà totalement urbanisé et exploité, où il faut notamment gérer les contraintes physiques et techniques des immeubles existants et composer avec une pluralité d'acteurs (publics et privés) aux intérêts et aux horizons de temps différents, tout en veillant, pendant la durée de réalisation du projet, à la continuité de la vie urbaine.

De ce point de vue, cinq principaux chantiers devraient selon nous être envisagés sous l'angle juridique pour que la « Ville du quart d'heure » puisse prendre forme concrètement dans la planification et le réaménagement des villes françaises<sup>4</sup> :

1. La poursuite du développement de « l'urbanisme de projet » : si la notion réapparaît de manière récurrente à chaque nouvelle réforme du droit de l'urbanisme depuis une dizaine d'années, elle pourrait s'avérer particulièrement adaptée ici, dans la mesure où la « Ville du quart d'heure » nécessite, pour chacun de ses quartiers, de délimiter un périmètre géographique au sein duquel il faudra systématiquement organiser voire imposer l'implantation, le maintien et/ou le développement des espaces et des infrastructures nécessaires aux six fonctions sociales incontournables susvisées, en tenant compte de l'existant ainsi que des besoins et particularités au niveau local.
2. Une réforme du zonage tel que prévu par les documents d'urbanisme : le zonage des documents d'urbanisme actuels, essentiellement spatial, ne semble plus suffisant dans la mesure où il n'intègre pas la dimension temporelle nécessaire pour combiner les lieux (bâtiments), les

<sup>1</sup> Carlos Moreno, chaire ETI- IEA Paris-Sorbonne, et Hala El Akl, PLP/Architecture, « Avec la ville du quart d'heure, nous passons de l'aménagement de la ville à l'aménagement de la vie urbaine », Business Immo, 10 février 2021.

<sup>3</sup> Carlos Moreno, chaire ETI- IEA Paris-Sorbonne, « La ville du quart d'heure construit la proximité heureuse », La Tribune, 25 janvier 2021.

<sup>3</sup> En mettant de côté la solution qui consisterait, dans un contexte de crise sanitaire, à dématérialiser toutes les prestations de services et à commander à distance et faire livrer tous les biens de consommation.

<sup>4</sup> La liste est purement indicative et évidemment non-exhaustive.

mouvements (flux) et le temps (calendrier des activités des différents usagers). La définition des différentes destinations prévues dans les plans locaux d'urbanisme (PLU et PLUi) devrait donc être revue pour être assouplie et évoluer en conséquence, sans parler du besoin persistant de simplification des procédures d'évolution des documents d'urbanisme<sup>5</sup>.

3. Le développement des servitudes d'utilité publique : ces limitations administratives au droit de propriété pourraient faire l'objet d'un regain d'intérêt pour permettre l'implantation, dans un périmètre déterminé, des espaces, services et infrastructures nécessaires au fonctionnement de la « Ville du quart d'heure », en constituant des charges portant sur immeubles identifiés au profit de personnes publiques, de concessionnaires de services publics et/ou de personnes privées exerçant une activité d'intérêt général. Le cas échéant, une modernisation du cadre légal existant pourrait s'avérer nécessaire (droit de délaissement du propriétaire, règles d'indemnisation, droit à la participation et à l'information des assujettis, enquête publique, opposabilité et règles de publicité, etc.).

4. L'encadrement juridique des CINASPIC : les « constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif » devraient logiquement jouer un rôle stratégique dans ces nouveaux schémas urbains et être protégés, voire développés, pour assurer dans chaque quartier un service de proximité sur le plan de la santé, de l'éducation, du sport ou de la culture. Toutefois, la notion mériterait d'être clarifiée et mieux encadrée au niveau légal et réglementaire, notamment pour éviter qu'elle ne trouve à s'appliquer - ainsi que les règles spécifiques qui en résultent - à un trop grand nombre d'immeubles et qu'elle ne prive ainsi les investisseurs et les propriétaires privés de la souplesse nécessaire au déploiement de leurs propres projets immobiliers.

5. La mise en place de concessions de services publics et le recours à des acteurs privés : aussi et surtout, le déploiement et l'exploitation d'un nombre d'espaces et d'infrastructures suffisant pour tenir la promesse de proximité faite par la « Ville du quart d'heure », notamment en matière de santé, de culture et de loisirs, ne pourront vraisemblablement pas être assurés uniquement par des agents publics, ni financés intégralement par les collectivités locales. Le recours à des acteurs privés, notamment dans le cadre de délégations ou de concessions de services publics pourrait à la fois créer des opportunités économiques nouvelles, mais aussi complexifier la mise en œuvre du concept, compte tenu des règles actuelles ap-

plicables en matière de commande publique (notamment les procédures d'appel d'offres et de mise en concurrence).

Par ailleurs, d'un point de vue opérationnel, la mise en œuvre de la « Ville du quart d'heure » - qui se caractérise notamment par des déplacements « dans un rayon de 15 minutes à pieds ou à vélo uniquement » - devrait se traduire, comme c'est déjà le cas dans certaines villes, par une réaffectation des espaces de circulation, au détriment principalement de la voiture individuelle, au profit des voies piétonnes et cyclables et/ou de nouveaux usages (terrasses, parcours sportifs, etc.). La prise en compte des besoins logistiques, tant sur le plan matériel (espaces de livraison et de stockage) qu'en termes de ressources humaines (livreurs résidant eux aussi à proximité) sera essentielle pour assurer « un approvisionnement de qualité », dans un monde où la commande à distance et la livraison de la plupart des biens de consommation sont devenues incontournables. En outre, la mise en place d'une nouvelle politique de transport axée sur la « mobilité douce et durable » pourrait, à terme, poser la question de la valorisation et du sort des espaces de stationnement privés situés sous certains immeubles en centre-ville.

### À L'ÉCHELLE DU BÂTIMENT : UN ENJEU D'ÉVOLUTION ET DE COHABITATION DES USAGES

Concevoir ou réaménager un espace public pour y accueillir de multiples usages en fonction de différents moments de la journée est relativement classique et ne pose pas de difficulté particulière : s'il s'agit d'un souhait de la municipalité, la cour de récréation d'une école maternelle peut facilement être transformée en jardin et ouvertes aux habitants du quartier le week-end.

En revanche, favoriser la « chronotopie » (c'est-à-dire faire en sorte qu'un même lieu puisse avoir un usage non plus unique mais différent dans le temps, selon le moment de la journée, le jour de la semaine, la période de l'année) peut s'avérer bien plus problématique, notamment sur le plan juridique, lorsqu'il s'agit de l'appliquer à un immeuble privé détenu et/ou occupé par plusieurs personnes.

Certes, les multiples « tiers lieux » réalisés ces dernières années pour valoriser les « espaces communs » de certains bâtiments tertiaires constituent des retours d'expérience utiles, mais il convient de souligner que ces projets s'inscrivent le plus souvent dans un cadre relativement simple, autonome et donc rare à l'échelle d'une unité urbaine : immeuble libre de tout occupant, entièrement restructuré, aménagé et équipé dans cette perspective, détenu en pleine propriété par un investisseur unique.

<sup>5</sup> A ce sujet, voir l'article rédigé par R&D Notaires, « *Quelles villes pour demain ?* », paragraphe II. A. 2.

Néanmoins, la reproduction d'un tel exercice de façon régulière et à une échelle géographique plus grande nécessite d'appréhender des actifs immobiliers présentant des modes de détention et/ou d'exploitation plus variés et complexes : immeubles totalement ou partiellement loués, nécessitant des travaux d'adaptation, soumis au statut de la copropriété ou faisant l'objet d'un démembrement de propriété, etc.

L'arsenal juridique existant offre d'ores et déjà plusieurs outils susceptibles de contribuer à la mise en place et à l'exploitation de bâtiments « multi-usages » mais des modifications doivent être envisagées. Cinq principales pistes pourraient selon nous être explorées sous l'angle juridique pour que les immeubles existants puissent être convertis et contribuer individuellement la « Ville du quart d'heure »<sup>6</sup> :

1. L'optimisation de la détention et de la séparation des espaces par la copropriété et la volumétrie : la division d'un immeuble en volumes et/ou en lots de copropriété, bien connue des praticiens de l'immobilier, pourrait s'avérer utile pour créer et compartimenter, au sein d'un même immeuble, des espaces affectés à des destinations différentes<sup>7</sup>. Les règles relatives au statut de la copropriété devront probablement être assouplies pour permettre, au sein d'un même lot, une « hybridation » des usages tout en préservant les droits des autres copropriétaires. A cet égard, on rappellera qu'il est désormais possible de déroger au statut de la copropriété en « *mettant en place une organisation dotée de la personnalité morale et suffisamment structurée pour assurer la gestion des éléments et services communs* » pour les immeubles « *à destination totale autre que d'habitation dont la propriété est répartie par lots entre plusieurs personnes* » ainsi que pour les ensembles immobiliers qui, « *outre des terrains, des volumes, des aménagements et des services communs, comporte des parcelles ou des volumes, bâtis ou non, faisant l'objet de droits de propriété privés* »<sup>8</sup>.

2. L'exploitation croissante d'activités temporaires ou éphémères : celle-ci pourrait s'organiser facilement et permettre la valorisation de certaines surfaces pendant des périodes de vacances ou dans l'attente de la réalisation de travaux, grâce aux différents régimes juridiques existant actuellement, en fonction des usages des surfaces considérées (bail civil en ce compris le bail dérogatoire, convention d'occupation précaire, bail mobilité, etc.).

3. Le recours à des contrats de prestation de services plutôt qu'à des contrats de bail : la priorité donnée à

« l'hybridation des usages » et au « partage des espaces » dans le temps devrait logiquement s'accompagner - comme cela est déjà le cas dans certains schémas contractuels de *coliving* ou de *coworking* - par la mise en place, avec les usagers finaux, de contrats de prestation de services (« louage d'ouvrage ») permettant d'organiser la mise à disposition de locaux pendant des durées limitées, avec certaines contraintes opérationnelles tout en y intégrant une offre de services. Dans ce contexte, le contrat de bail (« louage de chose ») apparaît moins adapté du point de vue de l'utilisateur, dans la mesure où il a principalement pour objet d'assurer au preneur une jouissance paisible et exclusive des locaux, peu compatible avec la « chronotopie » recherchée ici.

4. La gestion des interactions entre les différents usagers dans la pratique contractuelle : il s'agira de traiter de façon plus fine et plus systématique, sur le plan opérationnel et juridique, les problématiques déjà rencontrées dans les projets de *coliving* ou de *coworking* et relatives à la fréquence de rotation des usagers et aux interactions susceptibles d'en résulter entre eux (libération des espaces à temps, surveillance des locaux, régime de responsabilité en cas de détérioration, travaux de remise en état, stockage des équipements propres à un usage particulier, partage et collecte des données, etc.) tout en veillant à ce que le cadre contractuel reste suffisamment simple, adaptable et lisible pour tous (propriétaires, investisseurs, gestionnaires, usagers, etc.).

5. La prise en compte des enjeux de sécurité et d'accueil du public : le partage des espaces et l'ouverture des immeubles à un plus grand nombre d'utilisateurs - plus ou moins habitués à fréquenter les lieux - nécessitera d'accorder une vigilance toute particulière à la prise en compte des enjeux de sécurité et d'accueil du public (réglementation « ERP ») avec les impacts que cela peut impliquer tant sur la conception des lieux (notamment s'il s'agit d'immeubles existants dans des zones de forte densité) que sur leur exploitation (dispositifs d'alarme et de surveillance, équipements de secours contre l'incendie, visites de contrôle, etc.).

On relèvera par ailleurs que la « chronotopie » induite par le concept de la « Ville du quart d'heure » peut représenter une réelle opportunité pour les propriétaires d'immeubles, en permettant de rationaliser l'utilisation des espaces, d'optimiser l'usage dans le temps d'un bien immobilier le plus souvent sous-exploité par son locataire et ainsi

<sup>5</sup> A ce sujet, voir l'article rédigé par R&D Notaires, « *Quelles villes pour demain ?* », paragraphe II. A. 2.

<sup>6</sup> Là encore, la liste est purement indicative et évidemment non-exhaustive.

<sup>7</sup> A ce sujet, voir l'article rédigé par R&D Notaires, « *Quelles villes pour demain ?* », paragraphe II. B. 1&2.

<sup>8</sup> Article 1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

de générer des revenus supplémentaires. Elle pourrait ainsi motiver de nouveaux partenariats entre investisseurs et promoteurs, que ce soit dans une logique de coopération à l'échelle d'un portefeuille d'actifs immobiliers ou dans le cadre d'une société commune (« *joint-venture* »). Elle devrait aussi, lorsque la taille de l'immeuble ou du groupe d'immeubles considéré le justifie, contribuer au développement de nouveaux acteurs spécialisés supportant le risque opérationnel lié à la gestion de ces espaces partagés et chargés de créer l'interface entre les investisseurs (dans le cadre de baux) et des usagers plus nombreux et plus variés (dans le cadre de contrats de prestation de services, par exemple).

### **QUEL ÉQUILIBRE FINANCIER ?**

La technique législative et la créativité des juristes permettront sans doute d'adapter les mécanismes juridiques existants, de les faire évoluer et/ou d'en créer de nouveaux et de faire en sorte que le droit français permette et facilite

la mise en œuvre d'un tel concept en France. A vrai dire, l'avenir de l'ambition politique qu'est la « Ville du quart d'heure » dépend en réalité, selon nous et avant tout, de l'équilibre financier sur la base duquel elle pourra être déployée et des solutions qui seront proposées à cet effet (monétisation des services auprès des usagers, nouvelles taxes locales, etc.).

Cette question du financement se posera d'autant plus rapidement et fondamentalement qu'il ne faut pas perdre de vue l'objectif de mixité sociale revendiqué par les partisans de la « Ville du quart d'heure » ou du « Territoire de la demi-heure », d'une part, et que les investissements nécessaires pour opérer et pérenniser une telle transformation ne seront *a priori* pas compensés par de nouvelles recettes financières ou fiscales, d'autre part. Le prix direct ou indirect que les usagers privés (entreprises et/ou particuliers) seront prêts à payer pour bénéficier des avantages promis par ce nouveau concept sera probablement l'un des critères les plus tangibles de la pertinence de ce dernier.