

## Urbanisme

# Limiter la constructibilité par l'emplacement réservé

La consécration par le Conseil constitutionnel de l'exercice du droit de délaissement en matière d'emplacement réservé nécessite de faire un point sur la notion et le régime de cette servitude d'urbanisme, une prérogative très utilisée par les collectivités territoriales.

### LES AUTEURES



**ELINA ASIKA,**  
avocate à la cour,  
cabinet Seban et  
associés



**MARIE-CÉLINE  
PELÉ,**  
avocate à la cour,  
cabinet Seban et  
associés

L'emplacement réservé est une servitude dont la vocation est de geler une emprise, couvrant un ou plusieurs terrains ou parties de terrains, délimitée par un plan local d'urbanisme (PLU) en vue d'une affectation prédéterminée. Il existe deux types de servitudes d'emplacements réservés dans le Code de l'urbanisme, les emplacements réservés pour un équipement (1) ou pour un programme de logements (2). Pour ces deux catégories, l'objet de la servitude et son régime sont relativement identiques.

### Restreindre l'utilisation d'un terrain

La servitude d'emplacement réservé est un outil particulièrement efficace à la disposition des collectivités territoriales pour limiter la constructibilité d'un terrain.

### Un obstacle illimité dans le temps

Le terrain ne peut plus recevoir de travaux qui ne seraient pas conformes au projet ayant justifié la réserve. Il a été ainsi jugé que des travaux devant modifier la toiture et la façade d'un immeuble situé sur un emplacement réservé ne pouvaient être admis (3). La cour administrative d'appel de Paris a annulé un permis de construire d'un parc de stationnement en sous-sol d'un emplacement réservé, en ce qu'il n'était pas démontré que ladite construction était conforme à la destination de l'emplacement réservé (4).

Plus largement encore, les effets attachés aux emplacements réservés concernent également les terrains localisés à proximité de ce dernier. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a considéré qu'il appartient à l'autorité compétente de prescrire une distance minimale entre un emplacement réservé et une construction voisine (5). La constructibilité d'un terrain grevé d'un emplacement réservé est donc particulièrement affectée et cette contrainte, imposée au propriétaire, peut être de longue durée. En effet, la Haute juridiction a jugé qu'une servitude d'emplacement réservé décidée depuis plus de quarante années n'était pas illégale, dès lors que le projet n'était pas dépourvu de réalité (6). La cour administrative d'appel de Bordeaux a aussi validé un

emplacement réservé instauré en 1981 dans la mesure où le projet d'aménagement n'est pas totalement réalisé (7). Par ailleurs, dans l'hypothèse où le terrain grevé d'un emplacement réservé serait également soumis au droit de préemption urbain, la souscription d'une déclaration d'intention d'aliéner n'a aucun effet sur la servitude d'emplacement réservé. Autrement dit, ladite servitude s'inscrit dans la durée et ne devient pas inopposable lorsque le titulaire du droit de préemption renonce à préempter le terrain en cause (8), qu'il soit le bénéficiaire de la réserve ou non. Les pouvoirs de l'administration en matière d'emplacement réservé sont donc importants et perdurent tant que l'emplacement réservé n'est pas supprimé.

### Seules les constructions précaires et conformes à la destination de l'emplacement peuvent être autorisées

L'interdiction pour le propriétaire d'un terrain grevé d'un emplacement réservé de réaliser des travaux n'est pas absolue: les constructions conformes à la destination projetée et les constructions précaires doivent être acceptées.

### À NOTER

**Les constructions sur le terrain grevé d'un emplacement réservé conformes à la destination projetée, ainsi que les constructions précaires, doivent être acceptées.**

D'une part, les travaux conformes à la destination figurant au sein du PLU sont autorisés (9). A ce titre, certains PLU peuvent être rédigés de manière particulièrement précise et poser des prescriptions venant décrire la destination d'un terrain. Un PLU peut ainsi imposer des contraintes en matière d'emplacement réservé pour la réalisation de logements sociaux, tel qu'un pourcentage minimum de surface hors œuvre nette affecté à la réalisation de logements à édifier ou encore la catégorie de logements concernés (10). Dans cette hypothèse, tant le propriétaire du terrain grevé que le bénéficiaire se trouvent liés par la destination figée du bien. En effet, si le propriétaire ne peut accomplir des travaux conformes aux termes du PLU, la personne publique quant à elle devra rester fidèle à son projet en cas d'acquisition dudit terrain. D'autre part, le Code de l'urbanisme (art. L.433-1) laisse la possibilité d'autoriser des constructions à titre précaire sur des emplacements réservés. De telles construc-

tions doivent être légères et facilement démontables (11). La notion de construction précaire s'entend comme d'un ouvrage provisoire, temporaire, non définitif (12). Les emplacements réservés sont donc frappés d'une inconstructibilité sévère, sauf à ce que les changements projetés ne revêtent qu'un caractère précaire ou soient conformes à la destination finale de l'emplacement réservé.

## Le droit de délaissement

Au-delà de cette constructibilité limitée, le propriétaire peut jouir de son bien immobilier librement mais s'il s'estime trop contraint par les prescriptions imposées par la servitude, il peut mettre en œuvre son droit de délaissement.

### Une procédure précise et circonscrite

Le droit de délaissement (C. urb., art. L.123-17) permet au propriétaire d'un terrain grevé d'une servitude d'emplacement réservé d'exiger du bénéficiaire de procéder à son acquisition. Cette exigence se traduit par une mise en demeure d'acquiescer à l'attention de la personne bénéficiaire de l'emplacement réservé. Dans ce cas, la collectivité destinataire doit se prononcer dans le délai d'un an à compter de la réception en mairie, guichet unique, de la demande du propriétaire (C. urb., art. L.230-3 al. 1). Soit la collectivité accepte d'acquiescer le bien et doit alors se prononcer dans le délai d'un an, le prix d'acquisition devant être réglé au plus tard deux ans à compter de la réception en mairie de la demande du propriétaire (C. urb., art. L.230-3, al. 2). Soit, en l'absence d'accord amiable sur le prix, le propriétaire du terrain ou la collectivité bénéficiaire peuvent saisir le juge de l'expropriation (C. urb., art. L.230-3, al. 3). Si aucune des deux parties n'a fait le choix de saisir le juge de l'expropriation dans les trois mois à l'expiration du délai d'un an susvisé, les limitations au droit de construire et la réserve ne sont plus opposables (C. urb., art. L.230-4). Durant ce délai, la personne publique bénéficiaire de l'emplacement réservé a la possibilité d'acquiescer finalement le bien. A défaut, la réserve devient inopposable au propriétaire et aux tiers, et ce, même en cas de nouveau document d'urbanisme. Il s'agit donc d'une inopposabilité définitive (13), levant automatiquement les limitations de construire sur le terrain (14). Dans cette hypothèse, la collectivité a l'obligation de supprimer l'emplacement réservé de son PLU. Sans cette suppression, ce dernier sera considéré comme sans

objet et inopposable au propriétaire et aux tiers. Corrélativement, l'inopposabilité de l'emplacement réservé pour un projet spécifique vaut, même dans le cas où un nouveau document d'urbanisme aurait été approuvé. Dès lors, le propriétaire recouvre la pleine jouissance de son bien et peut effectuer l'ensemble des travaux qu'il souhaite, sans que ces derniers ne puissent être refusés par l'autorité chargée de la délivrance des autorisations d'urbanisme au motif de l'existence ancienne d'un emplacement réservé.

### Une garantie effective pour les propriétaires

Selon le Conseil constitutionnel (15), l'exercice du droit de délaissement, institué au profit des propriétaires de terrains, constitue une réquisition d'achat à l'initiative des propriétaires (16). Dès lors, selon le Conseil constitutionnel, en accordant aux propriétaires de terrains grevés d'emplacements réservés, le droit d'imposer à la collectivité publique, soit d'acquiescer le terrain réservé, soit de renoncer à ce qu'il soit réservé, le législateur n'a porté aucune atteinte au droit de propriété. Cette décision consacre l'exercice du droit de délaissement par les propriétaires de biens grevés d'un emplacement réservé et, par voie de conséquence, il peut en être déduit la validation de la servitude d'emplacement réservé (17). Aussi, la constitutionnalité de l'outil très prisé des collectivités territoriales a été indirectement consacrée. Au demeurant, sur le plan contentieux, le propriétaire dispose de deux voies pour contester une servitude d'emplacement réservé qui grèverait son terrain: la voie directe, lors de l'adoption du PLU en critiquant expressément la servitude, et la voie indirecte, par exception d'illegalité, lors de la contestation d'un refus de la délivrance d'un permis de construire sur son terrain motivé par ladite servitude.

## À RETENIR

➤ **Efficacité.** L'emplacement réservé est un outil efficace pour geler l'affectation d'un terrain en ce qu'il limite l'utilisation de ce dernier par son propriétaire. L'exercice du droit de délaissement est le seul moyen pour le propriétaire d'un tel terrain de mettre un terme définitif à la servitude, par sa levée ou la cession du terrain.

## RÉFÉRENCES

Code de l'urbanisme (C. urb., art. L.123-1-5 8), L.123-2 b, L.123-17, L.230-3 et L.230-4.

(1) C. urb., art. L.123-1-5 8: emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts.  
(2) C. urb., art. L.123-2 b: emplacements réservés aux emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements définis par le plan local d'urbanisme.  
(3) CAA Paris 14 févr. 2002, Ville de Puteaux, req. n°99PA01956.  
(4) CAA Paris 16 sept. 1999, Cne Sèvres et SA HLM Emmaüs, req. n°97PA02425, et n°97PA02448.  
(5) CE 7 mars 2008, M. et Mme B., req. n°301719.  
(6) CE 19 déc. 2007, Mme G., req. n°297148; solution inverse lorsque le projet est dépourvu de réalité: CE 17 mai 2002, Mme K., req. n°221186.  
(7) CAA Bordeaux 21 févr. 2013, req. n°12BX00093.  
(8) Rép. min JO 19 juin 2005 page 7200; JO 21 juill. 2005; lire «Le droit de préemption urbain», D. Dutrieux, ed. Cridon Nord-Est, 2011, question 55.  
(9) CE 14 oct. 1991, Assoc. «Cadre de vie des résidents de Courbevoie-Bécon», req. n°92532.

(10) CE 26 juin 2013, req. n°353408.

(11) «Les plans locaux d'urbanisme», P. Hocreitere, T. 2, fasc. 2 12, sept. 2012.

(12) A titre d'illustration, peut être autorisé un permis de construire «délivré à titre exceptionnel et provisoire, la construction ne pouvant en aucun cas être maintenue au-delà d'un délai de 3 mois»: CE, 6 juin 1984, M. H., req. n°19316. A contrario, la réfection d'une toiture et d'une façade d'un immeuble situé sur un emplacement réservé ne saurait être autorisée car elle ne présente pas un caractère précaire: CAA Paris 14 févr. 2002, Ville de Puteaux, req. n°99PA01956.

(13) CAA Bordeaux 9 oct. 2009, SARL CH Immobilier, req. n°07BX02455; CAA Lyon 26 oct. 2010, M. D. req. n°10LY00501.

(14) «L'urbanisme et les collectivités locales», P. Hocreitere, Fasc. 2 12, octobre 2010.

(15) Cons. const. 21 juin 2013, n°2013-325-QPC.

(16) voir également sur ce point Cons. const. 22 janv. 1990, n°89-267 DC.

(17) CAA Paris 11 avr 2013, req. n°12PA00656.