



MARIE-CÉLINE PELÉ,
avocate associée, cabinet F et L avocats

Destination future

L'emplacement réservé correspond à une servitude affectant un terrain en vue de le « réserver » à une destination future d'utilité publique.

Acquisition forcée

Le propriétaire peut mettre en demeure le bénéficiaire de la réserve pour forcer son acquisition, mais la procédure de délaissement peut ne pas aboutir.

Effet de l'échec

La levée de la réserve, en cas d'échec de la procédure de délaissement, se limite-t-elle au propriétaire actuel ou peut-elle bénéficier à un acquéreur ?

Urbanisme

La levée de l'emplacement réservé après mise en œuvre du droit de délaissement

Une fois listés et délimités dans une annexe du document d'urbanisme, les emplacements réservés sur des terrains sont opposables aux propriétaires, lesquels doivent respecter la contrainte particulièrement lourde générée par la servitude: l'interdiction d'accomplir des travaux qui contrarient la finalité visée par l'emplacement réservé inscrit au PLU. En effet, seuls les travaux conformes à la future destination peuvent être autorisés.

En contrepartie des contraintes découlant d'un emplacement réservé, les propriétaires peuvent mettre en demeure le bénéficiaire de la réserve d'acquérir l'emprise foncière concernée: c'est le droit de délaissement.

En effet, la garantie donnée au propriétaire d'un terrain affecté par une réserve consiste en la faculté qu'il a de pouvoir le délaisser au profit du bénéficiaire. C'est sur le fondement à cette garantie que le Conseil constitutionnel a validé le dispositif de l'emplacement réservé (1).

PÉRIMÈTRE DE NEUTRALISATION DES EFFETS D'UN EMPLACEMENT RÉSERVÉ

Une réponse ministérielle (2) posée le 27 juillet 2017 a abordé la problématique du périmètre de la neutralisation des effets d'un emplacement réservé à la suite de la mise en place du droit de délaissement.

La question parlementaire pouvait se résumer ainsi: lorsque le droit de délaissement a été mis en œuvre en vue de l'acquisition d'un terrain affecté d'un emplacement réservé, sans que la procédure n'aboutisse sur l'acquisition, l'autorité compétente doit-elle engager une procédure d'abrogation de cet emplacement ? La question avait donc trait aux modalités d'application des dispositions de l'article L.230-4 du code de l'urbanisme, selon lesquelles, dans le cas des terrains réservés en application de l'article L.152-2, « les limitations

au droit de construire et la réserve ne sont plus opposables si le juge de l'expropriation n'a pas été saisi trois mois après l'expiration du délai de un an mentionné à l'article L.230-3. [...] ».

CARACTÈRE FACULTATIF DE LA MODIFICATION DU PLU

Le ministère de la Cohésion des territoires a répondu, en décembre 2017, que la modification du document d'urbanisme n'est pas nécessaire pour geler les effets d'une réserve grevant une parcelle que son propriétaire aura tenté de délaisser, car ce gel est obtenu automatiquement. Cette position confirme la jurisprudence: la réserve est définitivement levée à l'encontre du propriétaire ayant usé de son droit de délaissement, que l'emplacement soit ou non supprimé de la liste annexée au PLU. Surtout, en cas d'échec du délaissement, la réserve n'est plus opposable. Partant, « à défaut de saisine du juge dans les trois mois suivant l'expiration du délai de un an précité – pendant lequel la collectivité peut acquérir finalement le bien –, la réserve n'est plus opposable (C. urb., art. L.230-4), de manière définitive. Concrètement, la réalisation de travaux ne peut être refusée par l'autorité compétente au motif de l'existence d'un ancien emplacement réservé » (3).

Le Conseil d'Etat est ferme sur ce point en énonçant que, faute pour le bénéficiaire d'acquérir le terrain à la suite d'un délaissement, « les limitations au droit à construire et la réserve ne sont plus opposables » (4). Autrement dit, lorsque la mise en œuvre du droit de délaissement reste stérile, la conséquence est radicale: cela rend inapplicables les effets de l'emplacement réservé, que celui-ci soit ou non supprimé dans l'annexe afférente du PLU.

Surtout, l'épuisement des effets d'un emplacement réservé en raison de l'exercice infructueux du droit de délaissement ne saurait être contourné grâce à l'institution d'un nouvel emplacement similaire à l'ancien. Le juge administratif a eu l'occasion de condamner une telle stratégie en censurant le nouveau document d'urbanisme qui réitérait un emplacement réservé dont

À NOTER

Lorsque la mise en œuvre du droit de délaissement reste stérile, l'emplacement réservé devient sans effet, que celui-ci soit ou non supprimé dans l'annexe afférente du PLU.

les effets n'étaient plus opposables du fait de la vaine mise en demeure d'acquérir formulée par le propriétaire (5).

CONSÉQUENCES IRRÉVERSIBLES

L'emplacement réservé, pour un certain objet et ayant justifié l'usage du droit de délaissement, ne peut ainsi régulièrement être à nouveau institué sur la même parcelle pour le même bénéficiaire et en vue de la même finalité, dans le cadre d'un nouveau document d'urbanisme. Une telle opération constituerait une réserve irrégulière qui ne pourrait être opposée au propriétaire ayant délaissé sa parcelle. Décider autrement signifierait que la garantie attachée au droit de délaissement serait complètement vidée de son sens, puisqu'il suffirait de créer la même servitude, dans son emprise et dans sa finalité, pour contourner sa levée, consécutive à une vaine mise en œuvre du droit de délaissement.

C'est pourquoi, à l'occasion de l'arrêt du 6 octobre 2009 précité, le rapporteur public avait invité la juridiction bordelaise à accepter «l'exception d'inopposabilité» de l'emplacement réservé. Or l'examen de la réponse ministérielle étudiée fait émerger une contradiction importante quant à la portée du gel de la réserve à l'égard des tiers. Dans cet arrêt, le juge administratif avait considéré que l'inopposabilité de l'emplacement réservé revêtait un caractère radical dans la mesure où elle profitait également «au tiers», soit à un futur acquéreur.

D'ailleurs, dans le litige porté devant la cour administrative d'appel de Bordeaux, c'est un acquéreur pressenti qui a introduit, certes conjointement avec le propriétaire, un recours contre le refus de certificat d'urbanisme qu'il avait sollicité préalablement à la cession. La doctrine a résumé la décision prise par la cour administrative d'appel de Bordeaux comme suit: «Des emplacements réservés qui ont le même objet et la même emprise qu'un ancien emplacement réservé pour lequel la commune avait renoncé à une mise en demeure d'acquérir doivent être regardés comme inopposables au propriétaire du terrain comme aux tiers, nonobstant la circonstance qu'un nouveau document d'urbanisme ait été en vigueur à la date du certificat d'urbanisme litigieux»(6). La levée de la réserve emporte donc des conséquences irréversibles: «les

RÉFÉRENCE

Code de l'urbanisme (C. urb.), art. L.230-4.

limitations au droit de construire et à la réserve ne sont plus opposables, si le juge de l'expropriation n'a pas été saisi trois mois après l'expiration du délai de un an» (7).

UNE OPTION POUR LES TIERS

Pourtant, au contraire de la réponse ministérielle publiée le 14 décembre 2017, il ressort qu'à l'égard des tiers, les contraintes induites par un emplacement réservé subsistent si celui-ci a été maintenu dans le document d'urbanisme, nonobstant le fait que l'ancien propriétaire avait mis en œuvre sa prérogative de délaissement sans qu'elle n'aboutisse.

Pour la doctrine ministérielle, l'autorité compétente, en lien avec l'autorité bénéficiaire lorsqu'elles sont distinctes, dispose d'une option dans le cas où le projet ayant justifié la création de la réserve a gardé intacte son utilité: elle peut soit modifier le PLU pour supprimer l'emplacement, soit le maintenir, de sorte que la servitude pourra être opposée à un éventuel acquéreur.

Eu égard aux caractéristiques de la garantie offerte au propriétaire d'un bien frappé d'une réserve, il n'est pas certain que le juge administratif confirmera la solution prônée par le ministère, en infirmant celle précédemment adoptée par la cour administrative d'appel de Lyon, laquelle avait implicitement attribué un caractère réel, et non personnel, à la levée de la réserve.

Concrètement, il paraît difficile pour le propriétaire dont le terrain serait grevé intégralement par un emplacement réservé, ou tout au moins dans une grande proportion, d'aliéner son bien immobilier à un acquéreur qui en acceptera les limitations importantes de constructibilité. Hélas, il est davantage probable que l'acheteur pressenti se détourne du terrain, refusant de prendre le risque de l'acquérir sans savoir si l'usage de son droit de délaissement se terminera également sur un échec ou au contraire déclenchera une vente au profit du bénéficiaire.

En conséquence, sauf dans le cas où l'emprise réservée est très modeste, considérer

que l'absence de suppression de l'emplacement dans le document d'urbanisme permet à son bénéficiaire de pouvoir l'opposer au propriétaire suivant de celui qui aura mis en œuvre le droit de délaissement a pour effet de rendre sensiblement plus difficile les conditions de vente, ce que n'a sans doute pas identifié la doctrine ministérielle.

Surtout, de deux choses l'une: soit l'emplacement réservé garde son utilité et, a priori, le délaissement doit conduire à la maîtrise par la personne publique bénéficiaire; soit le projet n'est plus d'actualité et l'emplacement réservé afférent doit être supprimé. En effet, dans l'hypothèse où la destination projetée du terrain réservé est devenue caduque, aucun choix n'est ouvert à l'autorité compétente: elle est tenue de modifier la liste des emplacements réservés pour supprimer la réserve obsolète, comme la réponse ministérielle en fait état.

Mais là encore, une seconde divergence existe: alors que le juge administratif appréhende une telle suppression comme une obligation à respecter dès la constatation de la caducité, en application de la jurisprudence «Alitalia» (8), la réponse ministérielle indique expressément que, nonobstant l'obligation pesant sur la collectivité, celle-ci peut agir «selon des délais qu'elle reste libre de définir». Le risque manifeste est que la procédure permette de geler indéfiniment des terrains alors que la justification de l'emplacement réservé a disparu, ce qui peut s'analyser comme un détournement de pouvoir (9). ☒

(1) Conseil const., décision QPC n° 2013-325 du 21 juin 2013.

(2) JO du Sénat du 14 décembre 2017, p. 4498.

(3) V. Streiff et C. Pommier, «Le délaissement, un précieux soutien au droit de propriété», JCP notariale et immobilière, 2016, n° 11, 1097.

(4) CE, 19 juillet 2017, req. n° 397944; voir aussi CAA de Lyon, 26 octobre 2010, req. n° 10LY00501.

(5) CAA de Bordeaux, 6 octobre 2009, req. n° 07BX02455.

(6) B. Phémolant, brèves de jurisprudence, BJD 2009, p. 472; Lire aussi «Chronique de jurisprudence», BJD 2010, p. 319.

(7) P. Hocreître, «L'urbanisme et les collectivités locales», tome 2, fascicule 2.12, p. 31, Sofiac.

(8) Lire pour exemple: CE, 6 octobre 1995, req. n° 151075.

(9) L. Touvet, commentaire sous CE, 6 octobre 1995, req. n° 151075, BJD 1995, p. 440.