



Lexbase Hebdo édition publique n°474 du 28 septembre 2017

[Urbanisme] Jurisprudence

Légalité de la création d'un emplacement réservé pour régulariser une situation de fait existante

N° Lexbase : N0385BXK



par Marie-Céline Pelé, MCP Avocat

Réf. : CE 1° et 6° s-s-r., 19 juillet 2017, n° 397 944, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A2049WN9)

A l'occasion d'un arrêt rendu le 19 juillet 2017, le Conseil d'Etat estime la création d'un emplacement réservé pour régulariser une situation de fait existante n'est pas illégale. Il complète ainsi une fois de plus le régime des emplacements réservés en retenant une solution assez souple quant aux conditions de mise en œuvre de cet outil particulièrement efficace pour mobiliser le foncier utile à la réalisation d'ouvrages dans l'intérêt général.

L'inscription d'un emplacement réservé au sein d'un plan local d'urbanisme (ci-après PLU) vise à éviter qu'un terrain destiné à servir d'emprise à un équipement public ne fasse l'objet d'une utilisation incompatible avec sa destination future.

Par l'arrêt commenté, la jurisprudence accepte tout autant l'emplacement réservé à l'usage de la parcelle qui existe d'ores et déjà.

I — Sur les conditions de création des emplacements réservés

D'emblée, il importe de constater le caractère peu contraignant des conditions pour créer un emplacement réservé, expliquant l'habitude d'utiliser cet outil présentant de nombreux atouts, dont celui de ne pas nécessiter un financement immédiat.

Spécifiquement, les conditions présidant à cette création sont peu nombreuses et aisément satisfaites, nonobstant les effets paralysant qu'un emplacement réservé emporte sur les prérogatives du droit de propriété.

Outre l'opposabilité du document d'urbanisme dont l'annexe prévoit l'emplacement réservé, ce dernier doit être décidé, en vertu du nouvel article L. 151-41 du Code de l'urbanisme (N° Lexbase : L7941KgY), en vue de quatre séries

de finalités : la réalisation de voies ou ouvrages publics, la réalisation d'installations d'intérêt général, la réalisation d'espaces verts ou, ajoutée par la loi n° 2014-366 du 14 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (N° Lexbase : L8342IZY) dite "Alur", celle d'espaces nécessaires aux continuités écologiques et enfin la réalisation en zones urbaines et à urbaniser de programmes de logements dans le respect des objectifs de mixité sociale.

Il en résulte que le PLU peut fixer des servitudes consistant à limiter la constructibilité sur certaines parcelles dans un objectif d'intérêt général en gelant leur utilisation.

La position et de la superficie de l'emplacement doivent être définies avec précision, une insuffisance rendant la réserve inopposable (CE, 30 janvier 1991, n° 77 225 N° Lexbase : A0746AR3).

Issu de la loi "Alur", le nouvel article L. 230-3 (N° Lexbase : L2751KIQ) autorise en son alinéa 7 la substitution du bénéficiaire de la servitude tout en soulignant que "*la destination de l'emplacement réservé [reste] inchangée*".

Sur ce point, insistons sur le fait que le corollaire de ce principe est que la personne bénéficiaire, une fois la maîtrise de l'emprise sauvegardée, ne peut réaliser "*les seuls ouvrages ou installations [...] conformes à cette destination*" (CE, 14 octobre 1991, n° 92 532 N° Lexbase : A0319B8C).

De manière prétorienne, il a été accepté une dualité de destination de l'emplacement réservé (CE, 30 juillet 1997, n° 160 007 N° Lexbase : A0858AEI).

II – Sur le contrôle du juge administratif porté sur la consistance et le maintien d'un emplacement réservé

Il appartient aux auteurs du document d'urbanisme de créer des emplacements réservés en cohérence interne avec le contenu et les objectifs arrêtés dans le PLU, notamment avec le caractère de la zone (CE, 29 octobre 2013, n° 348 682 N° Lexbase : A8184KNG) ou les orientations d'aménagement et de programmation (CAA Nantes, 20 mai 2016, n° 15NT01 153 N° Lexbase : A1704RQ8).

Si l'instauration d'un emplacement réservé n'a pas à être animée d'un "*projet précis et déjà élaboré*" (CE, 7 juillet 2008, n° 296 438 N° Lexbase : A6067D9L), le juge administratif exerce un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation sur la justification du classement d'un terrain en emplacement réservé, vérifiant qu'il entre bien dans l'une des catégories ouvrant la faculté de grever le terrain, ainsi que la réalité de l'intention du bénéficiaire d'accomplir les travaux projetés.

En effet, la jurisprudence contrôle la réalité de la volonté du bénéficiaire de l'emplacement de mener à bien le projet (CAA Nantes, 6 mars 2015, n° 14NT00 656 N° Lexbase : A5780NDG ; CAA Versailles, 15 décembre 2016, n° 15VE02 976 N° Lexbase : A7878SSL).

Dans un arrêt de principe, le Conseil d'Etat a censuré un emplacement réservé instauré pour créer un espace vert depuis quarante ans sans que la commune bénéficiaire n'ait véritablement cherché à accomplir le projet (CE, 17 mai 2002, n° 221 186 N° Lexbase : A7256AYE).

Contesté par le propriétaire concerné, l'emplacement a été regardé comme illégal par le Conseil d'Etat, lequel a annulé la délibération approuvant la révision du document d'urbanisme en énonçant que "*eu égard au délai dont la commune de Pantin a disposé pour réaliser son projet de création d'un espace vert, le maintien du terrain de Mme [X] dans l'emplacement réservé n° C 107 repose sur une erreur manifeste d'appréciation*".

Un auteur conclut sur cet arrêt qu'"*il n'est pas question d'entériner un classement, en quelque sorte, à toutes fins utiles ou par habitude, un classement qui, comme celui de l'espèce, se reproduirait un peu automatiquement de plan en plan*" (BJDU, J. — C. Bonichot, 2002, p. 200).

Par ailleurs, l'opportunité du tracé de la servitude n'a pas à être examiné (CE, 5 juillet 1995, n° 155 636 N° Lexbase : A5192ANM).

III – Sur le droit de délaissement

Confronté à un emplacement réservé qui lui est opposable pour une durée qui n'est pas originellement déterminée et qui l'empêche de faire un libre usage de son terrain, le propriétaire doit pouvoir forcer l'appropriation de son immeuble par le bénéficiaire de la réserve.

C'est pourquoi la contrepartie offerte aux propriétaires d'emprises frappées d'un emplacement réservé par le PLU consiste en la faculté de le délaisser en mettant en demeure le réservataire de l'acquiescer.

Prévues à l'article L.152-2 du Code de l'urbanisme (N° Lexbase : L2607KIE), les modalités d'exercice de ce droit consistent en une mise en demeure adressée en mairie, correspondant à un guichet unique, quel que soit le bénéficiaire de l'emplacement à qui la commune doit rapidement communiquer la mise en œuvre du délaissement.

Surtout, en application de l'article L. 230-3, en l'absence d'accord amiable sur le prix du bien immobilier à l'issue du délai d'un an à compter de la réception de la mise en demeure, le juge de l'expropriation peut être saisi pendant trois mois, soit par le propriétaire, soit par la collectivité, pour déterminer le prix du bien délaissé, en faisant abstraction de la servitude, et prononcer corrélativement le transfert de propriété.

En effet, outre la fixation judiciairement du prix et l'octroi d'une indemnité de remplacement, la juridiction de l'expropriation doit obligatoirement opérer le transfert de propriété, en application des dispositions de l'article L. 230-3 du Code de l'urbanisme.

Toutefois, la Cour de cassation a admis que le propriétaire d'un terrain frappé d'un emplacement réservé pouvait retirer sa mise en demeure d'acquiescer avant que le prix ne soit fixé et que le transfert de propriété ne soit prononcé par une décision passée en force de chose jugée (Cass. civ. 3, 5 novembre 1985, AJPI 1986, p. 55).

En cas de réquisition d'achat à l'initiative du propriétaire, celui-ci ne pourra ultérieurement solliciter la rétrocession du terrain sur le fondement de l'article L. 421-1 du Code de l'expropriation (N° Lexbase : L8022I4U).

Saisi par une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a admis la constitutionnalité du dispositif du droit de délaissement, ainsi que de l'absence de rétrocession dans le cas d'une mise en demeure d'acquiescer (Cons. const., décision n° 2013-325 QPC du 21 juin 2013 N° Lexbase : A7983KGR).

Pour être complet, notons que la réserve partielle d'une unité foncière semble ouvrir la faculté de demander la réquisition d'emprise totale.

Si cette possibilité avait été expressément refusée en 1984 par la Cour de cassation (Cass. civ. 3, 19 décembre 1984, n° 84-70.041 N° Lexbase : A3323AAC), la doctrine conclut désormais dans un sens contraire : *"la réquisition d'emprise totale peut aussi intervenir dans les emplacements réservés du PLU"* (V. Streiff et C. Pommier, *Le délaissement, un précieux soutien au droit de propriété*, JCP éd. N, 2016, n° 11, 1097).

IV — Sur la suppression de l'emplacement

Pareillement, le réservataire peut faire obstacle au délaissement en supprimant ou en faisant supprimer la mesure de sauvegarde à son profit par une modification du document d'urbanisme et ce, avant l'intervention du jugement de première instance (Cass. civ. 3, 14 juin 1989, n° 88-70.030 N° Lexbase : A0118ABY).

En d'autres termes, un emplacement réservé peut être affranchi de sa réserve jusqu'à la décision du juge saisi d'un délaissement (Cass. civ. 3, 4 décembre 1996, n° 95-70.185 N° Lexbase : A7325CMA).

Cependant, la modification du document d'urbanisme aux fins de supprimer un emplacement réservé opérée dans le seul but de faire échec à une procédure de délaissement mise en œuvre par le propriétaire de la parcelle et éviter l'acquisition des parcelles par la collectivité, est entachée d'un détournement de pouvoir (CAA Nantes, 25 juin 2004, n° 00NT01 182 N° Lexbase : A2266DEN).

L'emplacement réservé ne confère donc à son propriétaire aucun droit irrévocable à la cession du bien, ni à compter de la mise en demeure, ni à compter de la saisine du juge de l'expropriation : l'une ou l'autre des parties peut renoncer respectivement à la vente ou à l'acquisition du bien grevé d'un emplacement réservé jusqu'à ce que ce juge ait opéré le transfert de vente.

V — Sur la compatibilité d'un projet avec la destination de l'emplacement réservé

La problématique de la compatibilité du projet qui serait porté par le propriétaire ou son mandataire avec l'objet de la réserve a généré nombreuses décisions.

En effet, le juge administratif censure les permis de construire délivrés pour un projet ne répondant pas à la finalité de l'emplacement réservé en relevant que la parcelle grevée ne peut supporter une construction non conforme à la destination pour laquelle la réserve a été inscrite au PLU (CE, 26 mai 1999, n° 137 965 N° Lexbase : A4287AX3), ou qu'un emplacement destiné à l'aménagement d'un espace public fait obstacle à la délivrance d'un permis de construire dans son emprise un immeuble qui est étranger à son objet (CE, 27 octobre 2009, n° 294 173 N° Lexbase : A6003EMB).

A l'exception des permis de construire précaires (CE, 7 mars 2008, n° 301 719 N° Lexbase : A3859D73 ; CE, 16 mai 2011, n° 324 967 N° Lexbase : A0311HSC), seules les constructions conformes à la destination de l'emplacement réservé par un plan d'occupation peuvent être autorisées.

Ainsi, selon une conception rigoureuse, le Conseil d'Etat ne tolérerait aucune marge de manœuvre quant à la nature des travaux exécutés sur une parcelle impactée par un emplacement, comme le révèle un arrêt du 14 octobre 1991 aux termes duquel la Haute juridiction a refusé la mise en œuvre d'un projet de parc de stationnement en sous-sol ne compromettant pourtant pas la réalisation de l'équipement scolaire ayant justifié la réserve (CE, 14 octobre 1991, n°92 532 N° Lexbase : A0319B8C).

Toutefois, cette appréciation très stricte a été tempérée.

Récemment, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de trancher moins sévèrement cette question.

Plus particulièrement, la Haute juridiction a estimé que la présence d'un emplacement réservé à une certaine destination ne constitue pas un obstacle à la réalisation simultanée d'un autre projet *"dès lors que [celui-ci] est compatible avec la destination assignée à l'emplacement réservé"* (CE, 20 juin 2016, n° 386 978 N° Lexbase : A6222RTM).

Dans cette affaire, des riverains contestaient le permis de construire un immeuble collectif accordé à une filiale de la RATP, laquelle était bénéficiaire d'une réserve grevant le terrain d'assiette pour la réalisation d'un local technique utile au réseau de tramway devant être créé.

Or, si les requérants alléguaient que le projet de construction revêtait un caractère irrégulier en ce que l'emplacement réservé n'avait été prévu que pour la réalisation de l'ouvrage technique, le juge a validé l'autorisation d'occuper le sol au motif que l'immeuble d'habitation ne sera pas compatible avec le poste de transformation électrique.

En d'autres termes, une utilisation complémentaire du foncier est parfaitement possible dès lors que l'usage final de la parcelle répond pleinement à l'objet de l'emplacement réservé.

Ainsi, a été entérinée la position du tribunal administratif de Montreuil selon laquelle *"aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit [...] dès lors que le projet pour lequel l'emplacement a été réservé sera réalisé, de prévoir d'autres projets compatibles sur la même parcelle"* (TA Montreuil, 7 février 2013, n° 1 104 424— 2).

Après la reconnaissance de la mixité de l'emplacement réservé, c'est la consécration de la réservation en vue de l'usage existant.

En effet, par l'arrêt commenté, c'est sous un autre angle que le Conseil d'Etat a encore assoupli le régime des emplacements réservés.

De fait, contrairement à la solution retenue par la cour administrative d'appel de Marseille (CAA Marseille, 15 janvier 2016, n° 14MA03 478 N° Lexbase : A7040N41), les juges du Palais-Royal ont considéré que la création d'un emplacement pour régulariser une situation de fait existante n'est pas illégale en statuant comme suit : *"s'il est généralement recouru à ce dispositif pour fixer la destination future des terrains en cause, aucune disposition ne fait obstacle à ce qu'il soit utilisé pour fixer une destination qui correspond déjà à l'usage actuel du terrain concerné, le propriétaire restant libre de l'utilisation de son terrain sous réserve qu'elle n'ait pas pour effet de rendre ce dernier incompatible avec la destination prévue par la réservation"*.

Caractérisant l'erreur de droit commise par la cour marseillaise, le Conseil d'Etat ne sanctionne pas la décision de frapper une parcelle d'une servitude de réserve au titre d'une voie d'accès à une école et des places de stationnement, alors que ces équipements occupaient déjà le terrain.

Partant, les auteurs du PLU procèdent à la régularisation d'une situation existante en la faisant entrer dans le cadre juridique adapté et en permettant légitimement au propriétaire d'utiliser son droit de délaissement.

L'espèce jugée ne renseigne pas sur les circonstances dans lesquelles la voie et les aires de stationnement ont été aménagées mais il apparaît probable qu'à la suite de l'arrêt, le propriétaire mette en œuvre sa prérogative pour purger le litige : soit l'acquisition du terrain grevé s'effectue à un prix amiable ou judiciaire, soit la réserve est levée de façon permanente, de sorte qu'il recouvrira l'usage libre de son bien.

En résumé, par le biais de l'arrêt rendu le 19 juillet 2017, le levier de maîtrise foncière qu'est l'emplacement réservé gagne encore en efficacité, la condition temporelle tenant à la priorité de son institution sur la réalisation de sa destination n'étant pas exigée.