

Virginie Lachaut-Dana

Avocat à la Cour

Cabinet VLD Avocats

CUA 2016-28-1

# Sur la possibilité de réaliser sous condition un projet compatible avec un emplacement réservé

**CE 20 juin 2016, Simoneau, req. n° 386978**

Afin de permettre la réalisation d'opérations d'intérêt général, les rédacteurs des documents d'urbanisme peuvent instaurer dans les zones urbaines des emplacements réservés pour la réalisation de voies et ouvrages publics, d'installations d'intérêt général et d'espaces verts (C. urb., art. L. 123-1-5, applicable à la date des faits). Le régime des emplacements réservés en ce qu'il institue une restriction au droit de construire imposée au propriétaire du terrain, est strictement appliqué par le juge administratif.

Dans sa décision du 20 juin 2016, le Conseil d'État répond à la question de savoir si, sur une parcelle faisant l'objet d'un emplacement réservé dont la destination est spécifiquement mentionnée dans le plan d'occupation des sols, la commune peut délivrer une autorisation de construire unique pour la réalisation d'un projet global comprenant non seulement un projet conforme avec l'emplacement réservé mais également un autre projet simplement compatible avec l'emplacement réservé.

Précisément, dans cette affaire, la commune de Saint-Denis a, par deux arrêtés du 21 mars 2011 et 21 mai 2012 – rectifié le 13 septembre 2012 – délivré un permis de construire à la société Logis Transports, filiale de la RATP, pour la réalisation d'un immeuble de vingt logements et d'un poste de redressement électrique (équipement technique lié au tramway). La parcelle d'assiette du projet propriété de la RATP, était incluse dans le domaine public communal avant d'être désaffecté et déclassé par une délibération communale du 10 février 2011 et cédée à la société.

Plusieurs requérants, personnes physiques et personnes morales, ont contesté le permis de construire délivré au motif que le projet autori-

sé méconnaissait le régime des emplacements réservés. Ils soutenaient que le projet envisagé n'était pas compatible avec la destination prévue à l'emplacement réservé dans le plan d'occupation des sols (POS) de Saint-Denis. Si la servitude autorisait bien la réalisation sur ce terrain d'un poste de redressement électrique, le POS ne permettait aucunement la réalisation d'une opération de logement sur ce terrain. Toujours selon les requérants, il aurait fallu mettre en œuvre une procédure de modification du POS afin de modifier la destination de l'emplacement réservé et permettre, ensemble avec la réalisation d'un poste de redressement électrique, la réalisation d'une opération de logements. Faute de modification, le permis litigieux était entaché d'illégalité.

Le recours a été rejeté par un jugement du 7 février 2013 du tribunal administratif de Montreuil, qui a été confirmé par la cour administrative d'appel de Versailles par un arrêt du 29 octobre 2014. Saisi d'un pourvoi, le Conseil d'État le 20 juin 2016 conforte l'analyse des juges du fond.

Si le juge administratif est souvent saisi de la compatibilité de projets immobiliers avec la destination de l'emplacement réservé au document d'urbanisme, cette décision mérite d'être retenue car elle offre de nouvelles perspectives aux bénéficiaires d'emplacement réservé puisque le juge administratif valide la réalisation d'une opération globale comprenant une opération conforme avec la destination de l'emplacement réservé et une opération compatible. L'assouplissement du régime des destinations en emplacements réservés (I) n'est néanmoins pas dénuée d'interrogations pour les praticiens (II).

## MOTS CLÉS

Compatibilité  
Destination  
Droit de délaissement  
Droit de rétrocession  
Opération d'intérêt général  
Servitude

## I. Un assouplissement des destinations autorisées en emplacements réservés

### A. Le critère de compatibilité de l'opération réalisation en emplacement réservé

L'ancien article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, applicable à la date des faits, prévoit que « le règlement fixe, en cohérence avec le PADD, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions. »

À ce titre, le règlement peut : [...] 8° Fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts »<sup>[1]</sup>. En application de cette disposition, les auteurs des documents d'urbanisme peuvent, en zone urbaine restreindre les droits de construire attachés à des parcelles en déterminant des emplacements réservés à certaines opérations d'intérêt général. Le juge administratif a pu préciser qu'il n'est pas nécessaire à la date de rédaction du document d'urbanisme que le projet soit d'ores et déjà arrêté par la commune (CE 7 juillet 2008, req. n° 296438).

Jusqu'à la décision du 20 juin 2016, par une lecture combinée des articles L. 123-1 et L. 423-1 du code de l'urbanisme, le juge administratif considérait, sous réserve des dispositions relatives aux constructions précaires<sup>[2]</sup>, que seules

les opérations conformes à la destination prévue par le document d'urbanisme étaient autorisées (CE 16 mai 2011, req. n° 324967 – CE 27 octobre 2009, req. n° 294173 – CE 7 mars 2008, req. n° 301719). Ainsi, les constructions qui ne satisfont pas à ces conditions ne peuvent être édifiées qu'à l'extérieur de l'emprise de l'emplacement réservé (CE 7 mars 2008, req. n° 301719), quand bien même le projet émanerait du bénéficiaire de la réserve (CE 14 octobre 1991, Association « Cadre de vie des résidents de Courbevoie-Becon », req. n° 92532). À titre d'illustration, un refus de permis de construire doit être opposé au pétitionnaire qui souhaite édifier un mur de soutènement, non conforme à la destination assignée de l'emplacement réservé en ce qu'il empiète de manière transversale sur l'emplacement réservé destiné à l'aménagement des abords d'un chemin (CAA Marseille 11 décembre 2015, req. n° 14MA01530).

De même, toute demande portant sur un projet, même sans faire obstacle à la réalisation ultérieure d'un projet conforme avec la destination réservée, doit être refusé. Tel a été le cas dans une affaire où la réalisation d'un parc de stationnement en sous-sol d'un terrain réservé à des équipements scolaires a été refusé (CE 14 octobre 1991, req. n° 92532).

Et ce principe n'est aucunement remis en cause par le Conseil d'État dans la décision commentée. Le juge administratif rappelle dans sa décision du 20 juin 2016 que : « l'autorité administrative chargée de délivrer le permis de construire est tenue de refuser toute demande même émanant de la personne bénéficiaire de la réserve, dont l'objet ne serait pas conforme à la destination de l'emplacement réservé tant qu'aucune modification du plan local d'urbanisme emportant changement de la destination n'est intervenue. »

Il résulte de cette exigence de conformité que pour permettre la réalisation du projet, les auteurs du document d'urbanisme doivent soit le modifier (éventuellement à plusieurs reprises : CAA Marseille 1<sup>re</sup> ch. 25 janvier 2007, req. n° 05MA01425), soit créer des emplacements réservés correspondant à une dualité de destinations. Le Conseil d'État a ainsi admis la création de deux emplacements réservés en vue de la réalisation de deux aires de stationnement destinées à être implantées en sous-sol et aménagées en surface comme jardins publics ou autre installation d'intérêt général (CE 30 juillet 1997, Association Comité de défense et de protection du site de Cordes, req. n° 160007).

1 Cette disposition n'est plus en vigueur aujourd'hui. Depuis la codification du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme et la réforme opérée par la loi ALUR, les dispositions sur les emplacements réservés figurent dorénavant aux articles L. 151-41, R. 151-34, R. 151-43, R. 151-48 et R. 151-50 du code de l'urbanisme.

2 Le pétitionnaire qui ne souhaite pas réaliser un projet conforme peut toujours solliciter un permis précaire lui accordant un droit de construire temporaire. On rappellera qu'il doit enlever la construction sans indemnité et remettre en état le terrain soit au terme du délai fixé dans l'autorisation soit à première demande du bénéficiaire de la réserve conformément à l'article L. 433-3 du code de l'urbanisme (rép. min. n° 22207, JOAN Q 12 août 2008, p. 6957).

## B. L'apport de la décision du 20 juin 2016 : la possibilité de solliciter sous condition une autorisation pour un projet compatible avec la destination réservée

Le régime juridique des emplacements réservés n'est cependant pas un régime exclusif des destinations pouvant être réalisées sur les terrains considérés mais un régime de « mise en réserve » des terrains pour prioritairement – mais non exclusivement – permettre la réalisation de voies et ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts.

Et c'est en ce sens que le Conseil d'État, suivant les conclusions de son rapporteur public, s'est prononcé dans la décision du 20 juin 2016 en considérant que : « un permis de construire portant à la fois sur l'opération en vue de laquelle l'emplacement a été réservé et sur un autre projet peut être légalement délivré, dès lors que ce dernier projet est compatible avec la destination assignée à l'emplacement réservé. »

Fondant sa décision sur l'ancien article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, cette position répond de l'essence du régime de l'emplacement réservé. En effet, l'emplacement réservé est une restriction temporaire dont l'objet est de permettre la réalisation de l'opération réservée : c'est pour cette raison qu'une fois l'opération réservée réalisée sur le terrain, la servitude est levée (CAA Bordeaux 12 février 2007, req. n° 04BX00214<sup>[3]</sup>).

C'est également pour cette raison que le propriétaire d'un terrain grevé d'un emplacement réservé bénéficie d'un droit de délaissement aux termes duquel il demande au bénéficiaire de l'emplacement d'acquiescer le terrain pour

réaliser l'opération réservée. Faute d'acquisition du terrain par le bénéficiaire, la réserve est levée et faute de réalisation de l'opération, le propriétaire bénéficie d'un droit de rétrocession.

Il en résulte que l'interdiction de réaliser sur un emplacement réservé un projet non conforme avec la destination retenue par le document d'urbanisme n'implique pas d'interdire toute autre opération compatible avec l'emplacement réservé pourvu que le projet réservé est prioritairement réalisé.

## II. Un assouplissement sources d'interrogations pratiques

### A. Une solution source de fragilité pour l'opération réservée

La décision rendue par le Conseil d'État – aussi pragmatique soit-elle – n'est pas exempte d'interrogations.

L'essence du régime de l'emplacement réservé est de s'assurer de la réalisation prioritaire, et préalable de l'opération réservée. Cette exigence s'explique par la rigueur du régime de l'emplacement réservé. Rappelons en effet que les éventuels propriétaires concernés peuvent faire l'objet d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique ou mettre en œuvre leur droit de délaissement.

Or, dans la décision commentée, le Conseil d'État valide la délivrance d'une autorisation portant tout à la fois sur l'opération réservée et une opération compatible, sans qu'aucune garantie ne soit apportée, au stade de la délivrance de l'autorisation, sur la réalisation prioritaire de l'équipement public.

Il est d'abord permis de s'interroger sur l'opportunité d'avoir une autorisation globale pour une opération de logement – certes social mais non réservée au document d'urbanisme – et une opération d'intérêt général. Quelles garanties peuvent être apportées, au stade de l'instruction de la demande de permis, quant à la bonne exécution de l'emplacement réservé qui est une restriction au droit de propriété ? *Quid* si le permis n'est finalement pas correctement mis en œuvre ? Aucune, précisément car cela n'est pas l'objet de l'instruction d'une demande de permis de construire, et ne relève pas de l'office du juge administratif saisi de la légalité de l'autorisation contestée.

De même, il est permis de s'interroger sur la fragilisation de l'opération réservée lorsqu'elle

3 « Considérant, en troisième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier qu'à la date à laquelle le permis litigieux a été délivré, la voie nouvelle de liaison entre la rue de Ciron et la rue de la Berchère, destinée notamment à desservir la médiathèque, et qui faisait l'objet d'un emplacement réservé, était entièrement réalisée sur une partie du terrain faisant l'objet de cet emplacement réservé ; que le maire de la commune, laquelle est propriétaire de l'ensemble du terrain, lui-même situé en zone UB du plan d'occupation des sols, a pu, sans entacher sa décision d'illégalité, délivrer un permis de construire pour une construction qui empiète sur la partie de l'emplacement réservé devenue inutile compte tenu de l'entier achèvement des travaux de construction de la voie nouvelle ; »

est autorisée par un permis de construire global. *Quid* en cas de recours contre l'opération de logement ? La réalisation de l'équipement public est alors impactée (reportée voire annulée) par le recours porté contre l'autorisation mais visant uniquement l'opération de logement.

Aussi n'est-il pas contraire à l'esprit de l'emplacement réservé que d'avoir autorisé la délivrance d'une autorisation prévoyant concomitamment la réalisation d'un équipement conforme et d'un équipement compatible ? N'eut-il pas fallu attendre que l'équipement conforme soit réalisé ou en cours de réalisation pour permettre la délivrance d'une autorisation permettant la réalisation d'une opération de logements ?

### **B. Une solution permettant l'optimisation du foncier grevé d'emplacement réservé**

Les dernières décisions rendues en matière d'emplacement réservé font preuve d'une plus grande souplesse à la faveur des porteurs d'opérations immobilières sur des terrains grevés d'emplacement réservé.

Quelques mois avant la décision du 20 juin 2016, la cour administrative d'appel de Lyon dans un arrêt du 23 février 2016 (req. n° 14LY01127) a jugé qu'une sortie de véhicules depuis un garage souterrain pouvait être envisagée sur un emplacement réservé dans la mesure où les pièces du dossier ne laissaient pas à penser qu'elle serait incompatible avec la destination piétonnière du chemin pour lequel l'emplacement avait été réservé (CAA Lyon 13 février 2016, req. n° 14LY01127).

Pierre Soler-Couteaux commentant l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Lyon émet d'intéressantes perspectives d'optimisation du foncier : « Si l'on généralise la formule, l'emplacement réservé pourrait ainsi

accueillir tout aménagement qui ne serait pas de nature à compromettre l'affectation à sa destination ou, pourrait-on ajouter, à rendre plus onéreuse l'acquisition de l'emprise concernée au stade de la réalisation du projet public. Ainsi, une voie de desserte interne à un projet n'est pas incompatible avec sa destination future de voirie publique » (sur ce qu'il est possible de réaliser sur un emplacement réservé, *RDI* 2016, p. 299).

S'agissant de la décision commentée, elle ne peut qu'être saluée par les propriétaires, opérateurs et bénéficiaires d'emplacements réservés qui vont pouvoir optimiser le foncier grevé d'une telle servitude.

Bien souvent, les bénéficiaires d'emplacements réservés ne sont pas en mesure de réaliser les opérations prévues à l'emplacement réservé précisément en raison d'un manque de financement.

Aussi, la possibilité de réaliser un projet global comprenant une opération conforme et une opération compatible ne peut donc qu'être saluée par les collectivités qui pourront réaliser dans des délais plus courts les opérations réservées en finançant, au moins partiellement, leurs opérations par un autre projet compatible ou en s'adossant à un promoteur qui aura alors la charge de réaliser cette seconde opération.

Du point de vue du propriétaire, la possibilité de réaliser une opération immobilière source de revenus sur un terrain grevé d'un emplacement réservé est également un soulagement qui devrait lui permettre de valoriser son terrain tout en apportant à la collectivité la garantie de la réalisation de l'opération réservée.

La décision du Conseil d'État permet de concilier le respect du droit de propriété et l'intérêt public attaché à la réalisation de l'emplacement réservé.