

Les emplacements réservés

Le site outils de l'aménagement a vocation à présenter de manière synthétique les acteurs, les procédures et les outils de l'aménagement.

La rédaction et l'actualisation de ces fiches sont assurées par le Cerema avec l'appui des ministères chargés du logement, de l'aménagement et de l'environnement.

L'emplacement réservé est un outil mobilisable par les plans locaux d'urbanisme (PLU, PLUi). Il permet d'anticiper l'acquisition de foncier et, en attendant, d'en geler l'emprise foncière concernée pour pouvoir y réaliser à terme un projet précis.

Les emplacements réservés peuvent être utilisés pour permettre des projets contribuant, par exemple, à répondre à des besoins d'équipements collectifs, à favoriser la mixité sociale, la mobilité, l'amélioration du cadre de vie, la biodiversité...

Définition

Les emplacements réservés sont des servitudes institués par les plans locaux d'urbanisme (PLU, PLUi) en vue de permettre la réalisation, entre autres, de projets de voies, d'équipements publics, d'espaces verts, de programmes de logements... Ils permettent :

- d'anticiper l'acquisition d'un terrain en vue d'un projet précis ;
- et, dans l'attente de celui-ci, d'y interdire tout autre projet de construction -ou tout du moins, toute construction qui ne serait pas compatible avec la réalisation à venir du projet pour lequel cet emplacement est réservé.

Il s'agit en conséquence d'une **servitude limitant le droit à construire**, puisqu'une autorisation d'urbanisme, et notamment un permis de construire, ne peut être délivré que si son objet est cohérent avec la destination de l'emplacement réservé.

En contrepartie de cette servitude, le propriétaire concerné bénéficie d'un **droit de délaissement** lui permettant d'exiger de la collectivité publique bénéficiaire de la réserve qu'elle procède à l'acquisition de l'emprise concernée.

Caractéristiques du terrain et bénéficiaires

Les emplacements réservés peuvent porter sur un terrain **bâti ou non bâti**.

Ils peuvent être créés au bénéfice d'une collectivité publique (État, collectivités territoriales...), d'un service ou organisme public ou du Syndicat des transports d'Île-de-France.

Destination, localisation

Le règlement du PLU(i) peut délimiter des emplacements réservés pour :

- Des **voies publiques** : autoroutes, routes, rues, places, sentiers piétonniers, pistes cyclables, voies et espaces réservés aux transports en commun, parcs de stationnement, etc.

Ce type d'emplacements peut-être institué tant en zone urbaine (U) ou à urbaniser (AU) qu'en zone agricole (A) ou naturelle et forestières (N) du plan local d'urbanisme. Le règlement du PLU(i) doit préciser la localisation et les caractéristiques de ces voies, ainsi que les collectivités, services et organismes publics bénéficiaires de cette réserve (articles L. 151-41 et R. 151-48 du code de l'urbanisme) ;

- Des **ouvrages publics** : canaux, voies ferrées, aéroports, ouvrage d'écrêtement des crues, stations d'épuration, équipements scolaires, sanitaires, sociaux ou administratifs, etc.

Comme pour les voies publiques, ce type d'emplacements peut-être institué en zones U et AU comme en zones A et N du PLU(i). Le règlement du PLU(i) doit préciser la localisation et les caractéristiques de ces ouvrages, ainsi que les collectivités, services et organismes publics bénéficiaires de cette réserve (articles L. 151-41 et R. 151-50 du code de l'urbanisme) ;

- Créer ou modifier des **installations d'intérêt général**. Selon la doctrine et la jurisprudence, cette catégorie se rapporte à des installations ou équipements satisfaisant un besoin collectif, par opposition à des opérations et constructions destinées à une utilisation privative². A titre d'exemples, un emplacement a pu être réservé pour un édifice culturel³, un camping municipal ou pour une aire d'accueil pour nomades mais pas pour un lotissement.

Ce type d'emplacements réservés peut-être institué en zones U, AU, A et N du PLU(i). Le règlement du PLU(i) doit en préciser la destination, ainsi que les collectivités, services et organismes publics bénéficiaires (articles L. 151-41 et R. 151-34 du code de l'urbanisme) ;

- Créer ou modifier des **espaces verts** ; parcs, jardins, bois...

Le règlement du PLU(i) doit en préciser la destination, ainsi que les collectivités, services et organismes publics bénéficiaires (articles L. 151-41 et R. 151-43 du code de l'urbanisme) ;

- Des **espaces nécessaires aux continuités écologiques** : renaturation d'espaces artificialisés constituant une rupture de continuité écologique, etc.

Le règlement du PLU(i) doit préciser la destination de ces emplacements, ainsi que les collectivités, services et organismes publics bénéficiaires (articles L. 151-41 et R. 151-43 du code de l'urbanisme) ;

- Réaliser des **programmes de logements dans le respect des objectifs de mixité sociale**. Ce type d'emplacements réservés ne peut-être institué qu'en zones U et AU du PLU(i), pas en zone agricole (A) ni en naturelle ou forestière (N). Le règlement du PLU(i) doit définir ce programme, en préciser la nature (articles L. 151-41 et R. 141-38 du code de l'urbanisme).

1. Références : articles L. 152-2, R. 151-34, R. 151-43, R. 151-48 et R. 151-50 du code de l'urbanisme, article R. 1241-32 du code des transports.

2. Cf. Arrêt du Conseil d'État du 30 mars 1981, *Belquiod et autres* (excluant l'utilisation de la procédure pour l'édification d'immeubles HLM), circulaire n° 78-14 du 14 janvier 1978, MTP, 6 mars 1978 (exclusion des lotissements)

3. Cf. Arrêt du Conseil d'État du 25 septembre 1996, *Syndicat des propriétaires de l'immeuble*, n° 109754 : le Conseil d'État considère que « compte tenu des caractéristiques de [l']opération [prévue sur le secteur de l'emplacement réservé], l'édifice culturel projeté présente le caractère d'une installation d'intérêt général ». Cf. Arrêt du Conseil d'État du 25 mars 1988, *Ville de Lille*, n° 54411 : le Conseil d'État considère que, « les terrains d'accueil pour nomades constituant un équipement d'intérêt général, le [plan d'occupation des sols] de la communauté urbaine de Lille a pu légalement prévoir de réserver des emplacements nécessaires pour la réalisation de tels terrains ».

Les différentes destinations possibles pour les emplacements réservés sont donc assez largement entendues par le code de l'urbanisme, puisque celui-ci emploie des termes génériques (« installations d'intérêt général »...). Quelques précisions peuvent cependant être apportées concernant le choix des destinations :

- Il est illégal de créer un emplacement réservé pour une destination insusceptible de se rattacher à celles prévues par les textes.
- En revanche, un même emplacement réservé peut correspondre à plusieurs destinations prévues par les textes. Un même emplacement réservé peut par exemple en prévoir la réalisation d'un parc de stationnement en sous-sol et d'un jardin public ou d'une installation d'intérêt général en surface⁵.

• Enfin, le code de l'urbanisme ne fait pas obstacle à ce que ce dispositif soit utilisé pour fixer une destination qui correspond déjà à l'état actuel ou à l'usage actuel du terrain concerné (espace vert, accès sécurisé à une école...)⁶.

2.3 Durée

Les emplacements réservés ne sont **pas limités dans le temps** par le code de l'urbanisme. Toutefois, le maintien d'un emplacement réservé resté non aménagé pendant un délai anormalement long est illégal si l'intention de réaliser l'aménagement n'est plus réelle.

Création

Procédure

L'initiative de l'institution d'un emplacement réservé peut être prise aussi bien :

- par la collectivité compétente en matière de PLU(i) -commune ou établissement public de coopération intercommunale ;
- que par la personne susceptible d'en être bénéficiaire (voir point 2 ci-avant), en sollicitant la création d'un tel emplacement auprès de la collectivité compétente en matière de PLU(i).

Les emplacements réservés peuvent être créés **dans le cadre de l'élaboration du PLU(i) ou, par la suite, à l'occasion de son évolution** -à l'occasion d'une révision, modification, modification simplifiée ou d'une autre procédure d'évolution du plan local d'urbanisme.

Précisions à intégrer au PLU(i)

A cette occasion, les emplacements réservés sont inscrits **dans le règlement du PLU(i)**, c'est-à-dire dans le règlement écrit du PLU(i) et ses documents graphiques, **en y apportant les précisions mentionnées au point 2** (ci-avant).

Si la superficie des emplacements réservés n'est pas limitée, le règlement doit néanmoins permettre de déterminer précisément leur localisation ou position et leurs superficie et limites.

On rappellera également que, tout comme les autres règles du PLU(i), la création d'un emplacement réservé doit être cohérente avec le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU(i).

5. Cf. Arrêt du Conseil d'État du 30 juillet 1997, *Association "Comite de défense et de protection du site de Cordes"*, n° 160007 : le Conseil d'État considère que les dispositions du code de l'urbanisme sur les destinations possibles pour les emplacements réservés « ne font pas obstacle à ce que, s'agissant [...] de la réalisation de deux aires de stationnement destinées à être implantées en sous-sol et aménagées en surface comme jardins publics ou autres installations d'intérêt général, les deux emplacements réservés à cet effet correspondent à cette dualité de destination ».

6. Cf. arrêt du Conseil d'État du 19 juillet 2017, *Commune d'Ansois*, n° 397944 : « s'il est généralement recouru à ce dispositif [c'est-à-dire aux emplacements réservés] 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, »

Précisions complémentaires pour les emplacements réservés à la création de logements

Comme indiqué au point 2 (ci-avant), le règlement du PLU(i) peut délimiter, dans les zones urbaines (U) et à urbaniser (AU), des emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit, en précisant la nature de ces programmes. Dans ces zones, le PLU(i) peut ainsi :

- Définir des programmes de logements répondant à des préoccupations de mixité sociale ;
- Constituer des réserves foncières afin de permettre la mise en œuvre de ces programmes.

Et, à cette fin, le PLU peut imposer des contraintes précises à ces terrains et fixer notamment :

- Un pourcentage minimum de surface de plancher affecté à la réalisation des logements prévus par ces programmes ;

- Ou un nombre minimum de logements à édifier, éventuellement en indiquant les catégories de logements concernés⁷.

Cette faculté doit toutefois être mise en œuvre en prenant en compte ce que peut prévoir le programme local de l'habitat (PLH) lorsqu'il en existe un. En effet, le PLH comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique, lequel indique pour chaque commune ou secteur les orientations relatives à la création d'emplacements réservés pour des programmes de logements (article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation).

La demande d'un permis de construire portant sur un tel emplacement doit comporter un tableau indiquant la surface de plancher des logements créés correspondant aux catégories de logements dont la construction sur le terrain est imposée (article R. 431-16-1 du code de l'urbanisme).

Effets

Les effets de l'emplacement réservé démarrent dès que l'approbation du plan local d'urbanisme (PLU, PLUi) ou de son évolution qui prévoit cet emplacement entre en vigueur, autrement dit **dès que le PLU(i) ou son évolution devient opposable aux tiers**.

Information

L'instauration d'un emplacement réservé dans le PLU(i) a notamment pour effet d'**informer de manière large**, puisque le plan local d'urbanisme est largement disponible et a notamment vocation à être visible sur le Géoportail de l'urbanisme⁸. Il permet à la collectivité d'annoncer, d'identifier et de localiser le projet concerné par l'emplacement, tout en désignant le bénéficiaire.

Sujétions résultant de la réserve

Les permis de construire et d'aménager ainsi que les déclarations préalables doivent être conformes aux règles du PLU(i) et, notamment, à celles relatives à l'utilisation des sols et à la destination des constructions. Par ailleurs, même s'il n'énonce pas expressément qu'un emplacement réservé par le PLU(i) est inconstructible, le code de l'urbanisme évoque « **des limitations au droit de construire** » (L. 230-4 du code de l'urbanisme).

En conséquence, le juge administratif a clairement précisé 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 cet emplacement, tant qu'aucune modification du PLU emportant changement de [cette] destination n'est intervenue »⁹.

7. Cf. Arrêt du Conseil d'État du 26 juin 2013, *M. B...A...*, n° 353408.

8. <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/>

9. Cf. Arrêts du Conseil d'État du 14 octobre 1991, *Association association «Cadre de vie des résidents de Courbevoie-Becon»*, n° 92532 ; et du 20 juin 2016, *société Nawak et Ventilo et autres*, n° 386978

Lorsqu'un emplacement réservé est créé pour fixer une destination qui correspond déjà à l'usage actuel du terrain concerné, le propriétaire reste 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. Ce qui, notamment, l'empêche également de modifier l'état du terrain pour y réaliser une construction non compatible avec la destination fixée.

Possibilités de constructions offertes au propriétaire du terrain

■ Constructions précaires

Des constructions présentant un caractère précaire peuvent être autorisées par un permis de construire sur un emplacement réservé (articles L. 433-1 et L. 433-3 du code de l'urbanisme). Le demandeur devant toutefois préciser expressément qu'il n'entend solliciter qu'un permis délivré à titre précaire afin que sa demande ne soit pas refusée.

Les constructions ainsi autorisées ont un caractère provisoire. Par suite, le titulaire du permis de construire doit enlever sans indemnité la construction et remettre, à ses frais, le terrain en l'état à la date fixée par le permis ou à la première demande du bénéficiaire de la réserve.

Si l'arrêté accordant le permis de construire a fixé un délai pour l'enlèvement de la construction et si la remise en état intervient à l'initiative du bénéficiaire de la réserve avant l'expiration de ce délai, une indemnité proportionnelle au délai restant à courir est accordée au titulaire du permis.

■ Édification de clôtures

Un emplacement réservé ne peut, **à lui seul**, justifier légalement une opposition à l'édification d'une clôture¹⁰.

■ Construction englobant l'ouvrage prévu par la réserve

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.

Par exemple, un emplacement réservé pour la création d'un poste électrique lié à un tramway n'interdit pas la délivrance d'un permis de construire autorisant la construction d'un immeuble comprenant le poste électrique et des logements¹¹.

■ Construction postérieure à la réalisation de l'ouvrage prévu

De même, et *a fortiori*, lorsque l'ouvrage pour la réalisation duquel l'emplacement a été réservé a été entièrement réalisé, un permis de construire peut autoriser de nouvelles constructions, tout au moins sur la partie de l'emplacement réservé devenue inutile.

Droit de délaissement du propriétaire

Le propriétaire d'un terrain bâti ou non bâti réservé par un PLU(i) peut, dès que ce plan est opposable aux tiers, et même si une décision de sursis à statuer qui lui a été opposée est en cours de validité, exiger du bénéficiaire de cette réserve qu'il soit procédé à son acquisition. Ce droit est dénommé « droit de délaissement » (articles L. 152-2 et L. 230-1 et suivants du code de l'urbanisme).

■ Mise en œuvre et publicité

La mise en demeure de procéder à l'acquisition d'un terrain bâti ou non est adressée par le propriétaire à la mairie de la commune où se situe le bien. Elle mentionne les fermiers, locataires, ceux qui ont des droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage et ceux qui peuvent réclamer des servitudes.

Les autres intéressés sont mis en demeure de faire valoir leurs droits par publicité collective à l'initiative de la collectivité ou du service public qui fait l'objet de la mise en demeure. Ils sont tenus de se faire connaître à ces derniers, dans le délai de deux mois, à défaut de quoi ils perdent tout droit à indemnité.

■ Réponse du bénéficiaire de la réserve

Le bénéficiaire de l'emplacement réservé qui fait l'objet de la mise en demeure doit se prononcer dans le délai d'**un an** à compter de la réception en mairie de la demande du propriétaire :

10. Cf. Plusieurs arrêts du Conseil d'État donc ceux du 3 novembre 2004, commune de Berchères-sur-Vesgre, n° 257874 ; du 20 mars 2013, SCI Césanne, n° 335765 ; etc.

11. Cf. Arrêt du Conseil d'État du 20 juin 2016, société Nawak et Ventilo et autres, n° 386978

- En cas d'accord amiable, le prix d'acquisition doit être payé au plus tard **deux ans** à compter de la réception en mairie de cette demande.
- À défaut d'accord amiable à l'expiration du délai d'un an, le juge de l'expropriation est saisi, soit par le propriétaire, soit par la collectivité ou le service public qui a fait l'objet de la mise en demeure. Il prononce alors le transfert de propriété et fixe le prix de l'immeuble. Ce prix étant fixé et payé comme en matière d'expropriation.

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 d'un an dans lequel la personne mise en demeure d'acquiescer doit se prononcer. Le juge peut néanmoins être saisi au-delà de ces trois mois à défaut d'accord amiable à l'expiration du délai d'un an.

■ **Acquisition par une autre personne**

L'acquisition d'un terrain situé en emplacement réservé peut, avec l'accord du bénéficiaire de l'emplacement réservé, être réalisée par une autre personne publique ou le titulaire d'une concession d'aménagement. En pareille hypothèse, la destination de l'emplacement réservé reste toutefois inchangée.

■ **Réquisition d'emprise totale**

Le propriétaire peut requérir qu'il soit procédé à l'acquisition d'une **emprise plus importante** (en principe la totalité de son terrain) que celle concernée par l'emplacement réservé dans plusieurs cas :

- Lorsque la réserve ne porte que sur une portion d'immeuble bâti et si la partie restante n'est plus utilisable dans les conditions normales.
- Lorsque la réserve porte sur une parcelle de terrain nu qui, par suite du morcellement, se trouve réduit au quart de la contenance totale, si toutefois le propriétaire ne possède aucun terrain immédiatement contigu et si la surface du terrain ainsi réduit est inférieure à dix ares.
- Lorsque l'emprise partielle d'une parcelle empêche l'exploitation agricole dans des conditions normales de la ou des parties restantes de cette parcelle en raison soit de leur dimension, soit de leur configuration, soit de leurs conditions d'accès (dans cette hypothèse, le propriétaire peut demander l'emprise totale soit de la parcelle, soit de la ou des parties restantes devenues inexploitable(s) de fait).
- Lorsqu'une emprise partielle résultant de la réserve compromet la structure d'une exploitation agricole de nature à provoquer sa disparition ou à lui occasionner un grave déséquilibre.

Intérêts de l'outil et points de vigilance

Intérêts

- Ce dispositif permet d'avoir une **vision à long terme** en matière d'aménagement **sans que le bénéficiaire de la réserve ne soit pour autant obligé d'acquérir dans l'immédiat** (sauf si le propriétaire exerce son droit de délaissement, le bénéficiaire devant alors choisir entre acquérir l'emprise réservée ou renoncer à la réserve).
- Les **destinations** permettant de justifier l'institution d'un emplacement réservé sont **largement entendues**.
- En cas de contentieux, le juge administratif n'exerce qu'un **contrôle limité** puisqu'il ne censure essentiellement l'institution d'une réserve qu'en cas d'erreur manifeste d'appréciation, de détournement de pouvoir ou si la destination retenue ne correspond pas à un motif admis par les textes.
- La procédure de création d'un emplacement réservé reste **relativement simple** et peut le plus souvent intervenir à l'occasion d'une procédure d'évolution rapide du PLU(i).

Points de vigilance

- Même si la réalisation du projet justifiant la réserve n'est pas prévue à court terme, **l'emplacement réservé doit correspondre à un véritable projet et à un véritable besoin**.
- Si le propriétaire use de son droit de délaissement, **le bénéficiaire doit être prêt à acquérir** (sous peine de supprimer définitivement l'emplacement réservé).

Textes de référence

- Sur les emplacements réservés : articles L. 151-41, L. 152-2, R. 151-34, R. 151-38, R. 151-43, R. 151-48, R. 151-50 du code de l'urbanisme et L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation.
- Sur le droit de délaissement : articles L. 152-2 et L. 230-1 à L. 230-6 du code de l'urbanisme et L. 242-1 à L. 242-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Pour aller plus loin ●●●

Site outils de l'aménagement :

<http://outil2amenagement.cerema.fr>

Rubrique foncier :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/foncier-r7.html>

Rédacteurs ●●●

Audrey Lebeau, Adden avocats · Auvergne-Rhône-Alpes pour le Cerema

Contacts ●●●

Cerema Territoires et Ville :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/contact-a642.html>

Sarah Olei, Raphaèle Ratto, Guillaume Fauvet

Foncier - Guillaume Fauvet

Maquettage

www.laurentmathieu.fr

Date de publication

Avril 2020

© 2020 - Cerema

La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Commander ou télécharger nos ouvrages sur
www.cerema.fr

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment