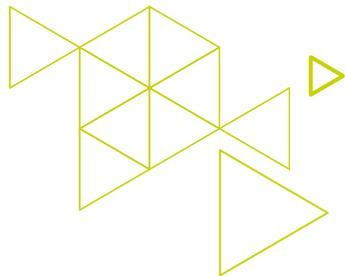


Les emplacements réservés pour la réalisation de programmes de logements

Articles L. 151-41, L. 152-2, L. 230-1 et R. 151-38 « 1° » du Code de l'Urbanisme (CU)

Objectif

Réserver des emplacements pour la réalisation de programmes de logements d'un certain type (sociaux ou autres) en vue d'assurer la mixité sociale dans certains quartiers. Sur ces emplacements, toutes constructions ou aménagements autres que ceux objets de la réserve sont interdits.



▶ Où ? Qui ? Comment ?

Où ?

Dans les zones urbanisées (U) ou à urbaniser (AU) des PLU.

Qui ?

La commune ou l'EPCI compétent en matière de PLU.

Comment ?

- Au moment de l'élaboration du document d'urbanisme ou plus tard, par révision ou par modification. Le PLU sera soumis à révision dans les cas suivants :
 - Si l'emplacement réservé change une orientation du PADD ;
 - Si l'emplacement réservé empiète sur un EBC, une zone A ou une zone N ;
 - Si l'emplacement réservé réduit une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels (voir article L. 153-31 du code de l'urbanisme).
- Dans les autres cas, la procédure de modification, voire de modification simplifiée sera applicable.
- Les **documents graphiques du règlement** doivent faire apparaître ces emplacements : les terrains concernés y sont repérés par une trame particulière et un numéro renvoyant à une **liste** qui précise, pour chaque emplacement, la nature des programmes de logements envisagés sachant qu'une part de ce programme peut être consacrée à une certaine catégorie de logements (ex : logements locatifs sociaux, logements étudiants...). Cette part est fixée en considération de la surface de plancher du programme ou de son nombre de logements.

- L'emplacement est levé après la réalisation des programmes définis par le PLU ou après évolution du PLU.

Avantages

- **Très contraignants**, ces emplacements permettent d'avoir une maîtrise optimale de la programmation de logements (en typologie et en quantité).
- **Lors d'une procédure d'expropriation ou de préemption**, l'existence préalable d'un emplacement réservé vient **renforcer l'argumentaire de la collectivité sur l'utilité publique** du projet justifiant la procédure.
- Ce dispositif facilite la réalisation des programmes d'orientation et d'action définis par le PLH.

Inconvénients

- Quand un emplacement est réservé uniquement pour la réalisation de logements locatifs sociaux, il y a un **risque de blocage** des projets dans la mesure où le propriétaire ne peut vendre son bien qu'à un bailleur social, or les bailleurs sociaux ne voudront pas forcément investir dans ce projet, ou ils ne seront pas prêts à payer le prix souhaité par le propriétaire.
- L'article L. 152-2 du CU institue un droit de délaissement au profit des propriétaires de parcelles comprises dans ces emplacements (cf. fiche GEN09 sur les droits de délaissement et les réquisitions d'emprise totale).
- Il faut déterminer en amont la nature des programmes de logements dont la collectivité a ou aura besoin et leurs emplacements adéquats (nécessité d'un diagnostic fin et d'études prospectives) sinon risque d'inadaptation de la localisation et/ou du programme de l'emplacement réservé par rapport au projet d'un opérateur public ou privé.
- Ne permet de maîtriser que la programmation de logements : aucun impact sur les commerces ou services.

Les emplacements réservés pour la réalisation de programmes de logements

Alternative

L'institution de **secteurs de mixité sociale** (cf. fiche AM07 : « Les secteurs de mixité sociale (SMS) ») permet d'imposer, sur certains espaces de la commune, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage d'une certaine catégorie de logements définie par le PLU, dont des logements sociaux. Elle laisse la place à une mixité fonctionnelle (possibilité de commerces, bureaux...) qui permet de moins figer la destination d'un secteur. A contrario, elle ne permet pas d'y prévoir l'obligation d'y réaliser des logements.

Jurisprudence

▷ **La justification des emplacements réservés et le contrôle du juge sur le choix opéré**

Exemples de justification dans le rapport de présentation

CAA Bordeaux, 12 novembre 2009, « M. L. c/ commune du Boucau », n° 08BX03233

« Considérant que si M. L. soutient que l'emplacement réservé sur sa propriété n'est pas suffisamment justifié dans le rapport de présentation du plan local d'urbanisme, aucune disposition législative ou réglementaire, et notamment pas celle de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme, n'imposait qu'il en fût fait mention dans le rapport de présentation ; que, dès lors, M. L. ne peut utilement soutenir que l'insuffisance des informations contenues dans le rapport de présentation, à la supposer établie, entache la délibération attaquée d'irrégularité ; [...] que l'institution de l'emplacement réservé litigieux satisfait aux orientations générales du plan local d'urbanisme [...], dont le rapport de présentation affiche la volonté de développer l'offre de logements sociaux dans un contexte de forte croissance démographique ; que la mixité sociale, que favorise la réalisation de logements de cette nature dans les centres urbains, figure au nombre des principaux objets de la révision approuvée par la délibération contestée ; que l'institution de l'emplacement réservé en cause ne procède donc pas d'une erreur manifeste d'appréciation [...]. »

CAA Marseille, 13 décembre 2018, n°17MA03712

« En se bornant à soutenir que le rapport de présentation ne comporte aucune justification de cet emplacement réservé, ce qui n'est pas prévu par les dispositions du code de l'urbanisme, qui se borne à indiquer que la localisation et les caractéristiques de l'emplacement réservé doivent être précisées dans le règlement, et en se prévalant de l'ancienneté du projet en cause, Mme D n'établit pas que l'emplacement réservé en litige ne serait pas justifié au regard d'un tel objectif. »

CAA Marseille, 13 décembre 2018, n°17MA03711

« En premier lieu il ne ressort pas de ces dispositions que les auteurs du plan local d'urbanisme soient tenus de justifier dans le rapport de présentation la création d'un emplacement réservé. Par suite le moyen selon lequel le rapport de présentation ne comporte aucune justification de la création de l'emplacement réservé en litige doit être écarté, comme inopérant. »

CAA Bordeaux, 26 novembre 2009, « M. X c/ communauté Urbaine de Bordeaux », n° 08BX00396

Le choix des emplacements réservés « est justifié dans le rapport de présentation du plan local d'urbanisme par la proportion d'offre locative conventionnée de la commune et du quartier concernés, par la superficie et la constructibilité des terrains retenus ainsi que par la situation géographique et l'équipement des parcelles examinés en fonction notamment de leur proximité des centralités et des services publics ».

Il n'est, en outre, pas nécessaire qu'une « étude portant notamment sur la proportion d'offre locative conventionnée de chaque quartier de la commune concernée soit effectuée avant d'instituer un emplacement réservé ». Enfin, « la circonstance que cet emplacement réservé soit situé à proximité d'un ensemble immobilier déjà affecté à l'habitat collectif et d'un monument historique inscrit n'est pas de nature à entacher d'illégalité la décision l'instituant ».

Pas de justification nécessaire d'un projet précis préexistant de logements sociaux

CAA Bordeaux, 18 juin 2013, « SAS Ranchère et M. et Madame D. c/ commune de Ste-Eulalie », n° 13BX00550

« Considérant, enfin, [...] ; qu'il résulte de ces dispositions que la commune n'avait pas à justifier, pour décider la création d'un emplacement réservé sur les parcelles litigieuses dans le cadre de l'élaboration du plan local d'urbanisme, d'un programme précis déjà élaboré de logements sociaux ; qu'un document intitulé "emplacements réservés" fait apparaître la destination des emplacements et leur bénéficiaire ; »



Les éléments d'information contenus dans cette fiche sont fournis au regard de la réglementation en vigueur et de la jurisprudence existant à la date de sa publication. Il s'agit d'une information générale qui ne saurait servir à résoudre des cas particuliers. La mise en œuvre de l'outil décrit ne saurait engager en aucun cas l'Établissement Public Foncier de Bretagne. Aucune utilisation commerciale de la présente fiche n'est autorisée.

Les emplacements réservés pour la réalisation de programmes de logements

Jurisprudence (suite)

Mais la collectivité peut décider de définir plus précisément son projet dans l'ER

CAA Marseille, 1re chambre - formation à 3, 26 avril 2016, 14MA03994

« Considérant [...], les documents graphiques font apparaître distinctement les emplacements réservés, numérotés [...] dont celui applicable aux parcelles des requérants ; que la légende du document graphique se réfère aux objectifs du programme local de l'habitat (PLH) communautaire approuvé le 13 décembre 2003 par la CASA et précise les exigences de taux de réalisation de logements aidés par l'État sur chaque terrain mis en réserve ; que pour une surface hors œuvre nette (SHON) inférieure ou égale à 3 000 m², il est prévu que les surfaces à usage d'habitation seront exclusivement affectées à du logement aidé par l'État (type PLUS (prêt locatif à usage social) à hauteur de 70 % et PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) à hauteur de 30 %) ; que pour les opérations de plus de 3 000 m², il est prévu d'affecter les surfaces à usage d'habitation exclusivement à du logement aidé de l'État pour une première tranche de 3 000 m² de surface de plancher puis, d'affecter 50 % minimum du reliquat à du logement en accession sociale à la propriété ; [...] qu'il résulte de ce qui précède que [...] la commune d'Antibes a défini des programmes de logements suffisamment précis, dont il a précisé la nature, conformément aux dispositions précitées des articles L. 123-2 b) et R. 123-12 du code de l'urbanisme [...]. »

Le juge ne contrôle pas l'opportunité des choix de localisation de l'emplacement réservé

CAA Marseille, 13 décembre 2018, n°17MA03711

« (...) le fait que la création de cet emplacement réservé et les autres mesures mises en place par le PLU en litige ne seraient pas suffisantes pour couvrir les besoins en logements sociaux de la commune n'est pas susceptible d'entacher d'illégalité la création de l'emplacement réservé en litige alors notamment qu'il n'appartient pas au juge administratif d'apprécier l'opportunité du choix de la localisation d'un emplacement réservé. Enfin, le commissaire-enquêteur a émis un avis favorable à la création de cet emplacement réservé. Par suite, c'est à bon droit que les premiers juges ont estimé que la création de l'emplacement réservé n° 69 n'était pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation ».

Le contrôle de compatibilité de l'emplacement réservé avec les prévisions du PLH

CAA Nantes, 20 janvier 2012, « Mme X. c/ communauté Urbaine Nantes Métropole », n° 10NT00902

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, [...] que, [...], les auteurs du plan ont entendu atteindre une proportion d'au moins 20 % de logements sociaux sur le territoire de la commune [...], qu'en outre [...], ils ont entendu corriger les déséquilibres existants entre les différents quartiers, le quartier de R., où se situe l'emplacement réservé n° 21, ne comprenant que 11 % de logement social ; que, dans ces conditions, la circonstance que la délibération contestée ait fixé un pourcentage de logements sociaux supérieur à l'objectif de 20 % précité, notamment sur l'emplacement réservé n° 21, n'est de nature ni à la rendre incompatible avec les prévisions du programme local de l'habitat, ni à l'entacher d'une erreur manifeste d'appréciation ; »

Un emplacement réservé peut-être délimité sur le domaine public

CE 28 juillet 2000, « Port autonome de Nantes-Saint-Nazaire », n°135835

« Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe général du droit n'impose que les auteurs d'un plan d'occupation des sols recueillent l'accord préalable de la personne publique affectataire d'une dépendance du domaine public pour instituer sur celui-ci un emplacement réservé [...]. »

► Contenu du programme de logements d'un ER

Le programme de logements d'un ER n'a pas l'obligation d'indiquer précisément le nombre de logements, la surface nette des logements ou le pourcentage de logements sociaux)

CE, 8 juillet 2016, n°388859

« aux termes de l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme : « Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant : (...) / b) A réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit » ; que, pour accueillir le moyen tiré de ce que les emplacements réservés n° 1 à 8 avaient été délimités sans que les programmes de logement aient été définis, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme, la cour s'est fondée sur ce que le programme de logements n'indiquait pas le nombre de logements concernés, la surface hors œuvre nette des logements envisagés ou le pourcentage de logements sociaux pour chacun des emplacements ; qu'en exigeant de telles précisions, alors que, s'ils en ont la faculté, les auteurs d'un plan local d'urbanisme ne sont pas tenus d'imposer des prescriptions de cette nature pour les terrains qui font l'objet d'emplacements réservés destinés à la réalisation de logements aidés, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit »

Les emplacements réservés pour la réalisation de programmes de logements

Jurisprudence (suite)

► L'étendue des possibilités concernant l'institution des emplacements réservés

Un ER pour logements peut imposer une certaine densité

CE, 26 juin 2013, « M. A. c/ communauté urbaine Nantes Métropole », n°353408

« Considérant que ces dispositions ont pour objet d'habiliter les auteurs des plans locaux d'urbanisme, d'une part, à définir dans les zones urbaines ou à urbaniser des programmes de logements répondant à des préoccupations de mixité sociale [...] ; que les plans locaux d'urbanisme peuvent, à cette fin, imposer des contraintes précises à ces terrains et fixer notamment un pourcentage minimum de surface hors œuvre nette 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 concernés [...] »

Un ER pour logements peut justifier l'exercice du DPU

CAA Bordeaux, 18 mars 2010, « société Chambéry Transactions c/ communauté urbaine de Bordeaux », n°09BX01546

Un emplacement de l'article L.151-41, 4° (ex article L.123-2 b) inscrit au PLU peut justifier l'exercice d'un droit de préemption urbain en ce sens qu'il définit une politique locale de l'habitat tendant en la réalisation d'un programme de logements sociaux. Dans l'arrêt ci-dessous, la CAA utilise l'expression « servitude de mixité sociale » pour ce qui est en fait un emplacement réservé pour logements.

« Considérant que la délibération attaquée comporte la mention selon laquelle l'acquisition de l'immeuble en cause, grevé au projet de P.L.U. arrêté au 7 janvier 2005 d'une servitude de mixité sociale [...] est nécessaire à la réalisation d'un programme de logements sociaux et est dès lors, et en tout état de cause, suffisamment motivée au regard des dispositions de l'article L.210-1 précité du code de l'urbanisme ; que par délibération [...], la communauté urbaine de Bordeaux a décidé d'instituer, en application des dispositions de l'article L.123-2 b du code de l'urbanisme, une servitude de mixité sociale [...] en vue de procéder à la construction de logements sociaux ; qu'ainsi, la définition de cette politique locale de l'habitat [...] entre dans les objets de l'article L.300-1 précité et pouvait en conséquence justifier l'exercice du droit de préemption urbain ; »

Un ER pour logements peut permettre d'édicter un sursis à statuer sur la base de l'article L.153-11 du CU (ex L.123-6)

CAA Nantes, 18 février 2011, « M. X. c/ Commune de la Chapelle-sur-Erdre », n° 09NT02804

« Considérant, (que) ladite servitude impose la construction de 43 logements environ pour une surface hors œuvre nette minimale de 3 200 m², dont 25 % de logement social soit 1 325 m² de surface hors œuvre nette

représentant 11 logements environ ; Considérant [...] que l'instauration de cette servitude répond aux objectifs du plan local d'urbanisme à venir, tendant notamment à densifier le centre-ville [...] et à résorber le déficit communal en matière de logements sociaux ; que l'édification [...] d'un ensemble immobilier comportant la réalisation de cinq logements, dont aucun logement social, et de 197 m² de commerces, pour une surface hors œuvre nette totale de 760,40 m², aurait, en raison de son incompatibilité avec la densité et le type de logements imposés pour lesdites parcelles par la servitude précitée, compromis et rendue plus onéreuse l'exécution du plan en cours d'élaboration[...] qu'ainsi, le maire de La Chapelle-sur-Erdre a pu, sans commettre d'erreur d'appréciation, opposer un sursis à statuer à la demande de permis de construire de l'intéressé ; »

► Emplacements réservés et double destination

Possibilité de réaliser en plus un programme compatible avec l'objet de l'ER.

CE, 20 juin 2016, Simoneau c/ Commune de Saint-Denis, n°386978

Le CE valide un PC accordé pour la réalisation d'un poste de redressement électrique (objet de l'ER) et un programme de 20 logements, ces deux projets n'étant nullement incompatibles.

« Considérant qu'il résulte de ces dispositions 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 ; qu'en revanche, 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 ; »

Un emplacement réservé peut fixer une destination correspondant à l'usage actuel du terrain concerné.

CE, 19 juillet 2017, Commune d'Ansouis, n°397944

« Considérant(...) ; que s'il est généralement recouru à ce dispositif (en l'espèce ER destiné à recevoir un équipement sportif, voie d'accès à une école et places de stationnement) 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 ; »