

La prise d'otage économique d'une servitude d'emplacement réservé

Lorsqu'un immeuble est grevé d'une servitude d'emplacement réservé (SER), sa valeur économique change, et même se dédouble. Il a d'un côté une valeur vénale (de marché) décotée, car la SER fera souvent fuir les acquéreurs potentiels ; de l'autre côté, il a une autre valeur à l'égard de la collectivité à l'origine de la SER, qui s'apparente à la valeur vénale mais sans prise en compte de la servitude, du moins si l'on en croit la théorie juridique, car en pratique...



Lorsqu'une collectivité publique envisage un projet sur son territoire, elle peut choisir un emplacement, identifié au Plan Local d'Urbanisme, qui sera "réservé" à ce projet futur. Un emplacement réservé se définit comme une servitude d'utilité publique qui revient à "geler" toute opération immobilière sur un immeuble (bâti ou non), afin de le destiner à un projet spécifique, sans être nécessairement d'utilité publique ⁽¹⁾.

Cet emplacement réservé sera le plus souvent localisé sur tout ou partie d'un immeuble privé, sans que son propriétaire ne puisse s'y opposer, l'intérêt général l'emportant sur l'intérêt privé ⁽²⁾.

Ce dernier bénéficie toutefois d'un droit de délaissement ⁽³⁾ afin d'éviter un blocage dolosif :

il peut mettre en demeure la collectivité d'acquiescer, faute de quoi la réserve sera levée.

Cette procédure est souvent préjudiciable pour le propriétaire parce qu'en pratique elle dure plusieurs années : instauration et opposabilité de la servitude, négociation amiable d'acquisition par la collectivité jusqu'au paiement, éventuelle impasse dans la mise en demeure d'acquiescer, procédure de contentieux...

La volonté de vendre un bien frappé d'une SER est souvent le fait générateur d'ennuis, deux choix s'offrant au propriétaire : procédure de délaissement ou vente sur le marché... Selon le Code de l'Urbanisme, le prix doit être fixé sans qu'il soit tenu compte de la servitude, mais en pratique...

Achèteriez-vous sans négocier une maison si vous aviez connaissance que le jardin est frappé d'une SER pour l'élargissement d'une voirie ?

Toute l'ambiguïté du sujet réside dans la coexistence théorique de deux valeurs : d'un côté, une valeur occultant (en théorie) la SER à l'occasion du droit de délaissement ; de l'autre la valeur vénale pour un amateur soucieux de l'avenir du bien qu'il achète, qui intégrera inévitablement la SER, si celle-ci ne place pas carrément le bien hors du marché !

Pour notre étude c'est ce second cas qui nous intéresse.

Lors d'un voyage au Sénégal, nous avons pu découvrir cette caricature exotique de l'emplacement réservé (photo ci-dessus).

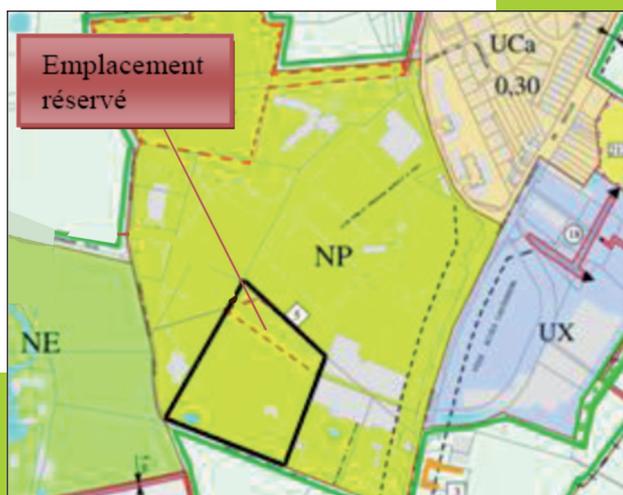
Mais alors quelle décote retenir sur la valeur vénale ?

Nous proposons de raisonner sur la base de deux cas d'espèce observés plus au nord, au sein de la communauté urbaine de Lille :

I – Une propriété individuelle à usage d'habitation

1) Situation initiale

Le bien étudié est situé sur une commune résidentielle huppée, construite sur un vaste terrain d'agrément de 2,8 ha, le long d'une route de campagne bordée par les champs, avec complexe sportif municipal et clubs de tennis dans le voisinage immédiat. Le PLU indique que le bien se situe en zone NP "zone naturelle et rurale de qualité paysagère à dominante récréative



et de loisirs de plein air pouvant accueillir des équipements en lien avec cette vocation, dans le respect de la préservation des sites". Le coefficient d'occupation des sols et le coefficient d'emprise au sol ne sont pas règlementés.

2) Emplacement réservé

Le fond du terrain est grevé d'un emplacement réservé dit de "superstructure" au profit de la commune, celle-ci se réservant la possibilité d'étendre sensiblement le complexe sportif municipal voisin. (cf. schéma ci-dessus)

3) Analyse

Dans le cas présent, le zonage permet la réalisation de constructions à usage de loisirs, l'agrandissement et la reconstruction des logements existants. Par ailleurs, le périmètre de la réserve est localisé en fond de parcelle, relativement loin de la maison d'habitation, laissant libre la majeure partie du terrain d'agrément, constitué d'un vaste jardin et de pâtures. L'emplacement réservé ne semble donc pas très impactant pour le bien étudié, et l'on pourrait même envisager aisément un détachement de la partie grevée. Enfin, le projet municipal qui consisterait à étendre le com-

plexe sportif voisin ne paraît pas remettre en cause le caractère agréable de l'environnement. L'emplacement réservé nous paraît donc ici peu impactant et sans réel préjudice. En conséquence, il ne saurait entraîner qu'une faible dévalorisation.

II – Une friche industrielle

1) Situation initiale

Le bien étudié est situé sur une commune rurale éloignée de Lille, représentant un foncier de 3,3 ha, le long d'une rue menant au centre-ville, dans un environnement proche marqué par l'habitat individuel. Le PLU indique que le bien se situe en zone UF : "Zone occupée en tout ou en partie par des activités et dont la vocation industrielle doit être non seulement maintenue mais privilégiée et renforcée." Le coefficient d'occupation des sols n'est pas règlementé et le coefficient d'emprise au sol est de 100 %. La constructibilité du bien est donc significative, d'autant qu'il est cerné par deux zones affectées majoritairement à l'habitation.

2) Emplacement réservé

La quasi-totalité du terrain est grevée d'un périmètre d'attente d'un projet d'aménagement global au profit de la

commune, pour la réalisation d'un programme mixte de logements, de services, et notamment l'extension d'une école publique, un équipement dédié à la petite enfance, une halte-garderie, la création d'un espace vert, une petite zone commerciale, des ateliers municipaux, etc (cf. schéma ci-dessous).

Un tel projet d'aménagement global peut en effet faire l'objet préalable d'une servitude d'emplacement réservé depuis la loi SRU⁽⁴⁾.

3) Analyse

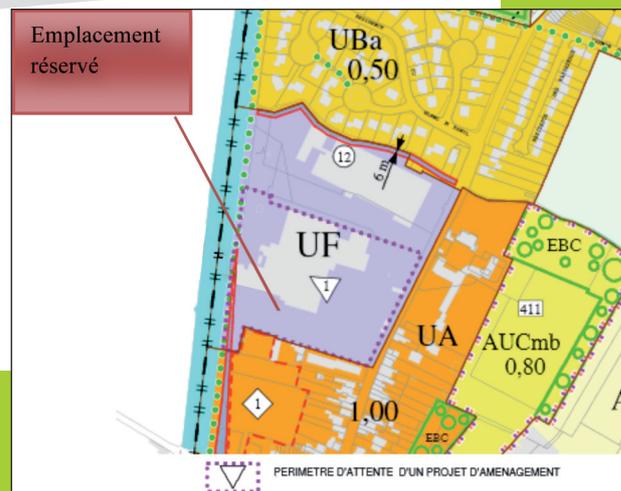
Dans le cas présent, le bien est soumis a priori à un zonage permettant la réalisation de constructions à usage d'activités, avec une forte probabilité à court ou moyen terme d'un changement de classification du zonage en UA ou UB pour des opérations de logements. La constructibilité du foncier est donc très intéressante à court/moyen terme⁽⁵⁾.

Le périmètre de la réserve représente quant à lui la quasi-totalité du bien étudié. En conséquence, parce qu'il remet profondément en cause une situation initiale très favorable, l'emplacement réservé entraînera à notre sens une forte dévalorisation du bien sur le marché compte tenu de sa potentielle constructibilité.

Ces deux exemples semblent nous permettre de raisonner plus largement pour identifier les critères de la valeur vénale d'un bien grevé par une servitude d'emplacement réservé : la décote à appliquer sur la valeur du bien dépendra essentiellement de deux facteurs :

a) l'importance du périmètre de l'emplacement réservé par rapport à l'assiette foncière du bien étudié. Il s'agit d'apprécier en premier lieu la façon dont la réserve "condamne" le bien, par une emprise partielle ou totale, par une localisation en façade de voirie ou au contraire en fond de parcelle, etc. La qualité urbanistique initiale du bien et tout particulièrement des droits à construire attachés à ce bien aura pour effet de rendre plus préjudiciable encore l'existence d'un emplacement réservé. La décote peut à notre sens se situer dans une fourchette allant de - 5 % à - 40 %.

b) La nature du projet futur pour lequel a été établi un emplacement réservé : il s'agit d'apprécier en second lieu les préjudices immatériels⁽⁶⁾ que pourra générer le projet une fois réalisé. Attention, cet abattement ne vaut qu'en cas d'emprise partielle, c'est-à-dire lorsque le propriétaire restera in situ après acquisition du terrain réservé



par la collectivité. Il a vocation à traduire économiquement le préjudice futur que pourrait subir le propriétaire du bien partiellement exproprié, en tant que voisin contraint de devoir cohabiter avec le nouveau projet. Chacun conviendra qu'il est préférable d'être partiellement exproprié d'une partie de son jardin pour la création d'un parc que pour la réalisation d'une bretelle d'autoroute... Ce facteur pourrait d'ailleurs également s'appliquer aux propriétaires des immeubles voisins, susceptibles de subir les mêmes préjudices dans des proportions variables selon leur proximité. La décote peut à notre sens se situer dans une fourchette allant de 0 % à - 40 %.

La décote globale résultant de ces deux facteurs peut enfin être augmentée ou diminuée selon la **probabilité de réalisation du projet futur** : nous sommes forcés de reconnaître que nous touchons là à une certaine forme de science divinatoire, et pourtant chacun sait que certains projets matérialisés au PLU par un emplacement réservé ne verront très probablement jamais le jour.

Dans la métropole lilloise, un formidable emplacement réservé pour la construction de l'autoroute A24 ⁽⁷⁾ est inscrit depuis plusieurs décennies et toujours matérialisée au PLU alors même que tous les responsables politiques se sont positionnés publiquement contre ce projet d'autoroute !

Cela ne veut pas dire qu'un jour, à très long terme, il ne sera pas remis à l'ordre du jour, mais faut-il pour autant dévaluer aujourd'hui tous les terrains grevés par cette servitude liée à l'A24 ?

Nous ne le pensons pas, ou alors dans une très faible mesure, eu égard à la probabilité de réalisation du projet... Il est donc important, chaque fois que cela est possible, d'apprécier si le projet souhaité par la puissance publique a des

chances d'être effectivement réalisé et à quelle échéance. La certitude de la réalisation du projet à brève échéance contribue à renforcer la décote glo-

bale ; à l'inverse, savoir que le projet a toutes les chances de ne jamais voir le jour doit réduire fortement la décote initialement envisagée.

Si nous reprenons nos deux cas d'espèce, la détermination de l'abattement pour servitude d'emplacement réservé serait effectuée comme suit :

Concernant la propriété à usage d'habitation

Facteurs de décotes	Fourchettes	Décote retenue
<u>Importance du périmètre de l'emplacement réservé</u> : fond de parcelle sur une zone résiduelle éloignée de l'habitation, sur un terrain non constructible (sauf loisir).	de - 5 % à - 40 %	- 10 %
<u>Nature du projet futur</u> : projet envisagé sans nuisance prévisible et donc sans réel préjudice futur, même si un risque subsiste.	de 0 % à - 40 %	- 5 %
Probabilité de réalisation du projet futur	-	Correctif
Aucune information obtenue	-	0 %
Décote globale finale		- 15 %

Concernant la friche industrielle

Facteurs de décotes	Fourchettes	Décote retenue
<u>Importance du périmètre de l'emplacement réservé</u> : couvrant la quasi-totalité de l'emprise foncière, sur un terrain présentant a priori un bon potentiel de constructibilité.	de - 5 % à - 40 %	- 30 %
<u>Nature du projet futur</u> : sans incidence puisque le propriétaire ne pourra demeurer sur une partie de l'emprise (totalement réservée).	de 0 % à - 40 %	Aucune décote
Probabilité de réalisation du projet futur	-	Correctif
Forte eu égard à la procédure judiciaire en cours pour la fixation du prix et à l'expiration proche du délai de 5 ans pour la réalisation du projet d'aménagement global.	-	- 20 %
Décote globale finale		- 50 %



Ces facteurs permettent de mieux appréhender l'importance de l'impact de l'emplacement réservé sur la valeur vénale du bien étudié, en évitant de recourir à trop simple appréciation instinctive globale, souvent imprécise et aléatoire et pouvant être source de contradiction.

III – Conclusion

Sur le marché immobilier, si deux biens étaient strictement identiques, celui des deux qui serait grevé d'un emplacement réservé vaudrait inévitablement moins que l'autre.

C'est la **logique du marché**. Rappelons que cette **logique de marché** ne doit pas s'appliquer, du moins en théorie, à l'égard de la collectivité à l'origine même de l'emplacement réservé.

En pratique cependant, elle essaiera bien souvent d'acquiescer à moindre prix en faisant planer le spectre de la SER dans les négociations ! La principale raison de ce constat "contra legem" est que le temps de la collectivité n'est pas celui du privé. Ce dernier voudra éviter "à tout prix" d'entrer dans un marathon procédural à l'issue incertaine, et acceptera bien souvent de s'incliner face à la collectivité. Devant le juge de l'expropriation, le propriétaire qui voudra défendre ses intérêts devra souvent recourir à ses frais à un expert immobilier en mesure de définir un prix reflétant la valeur vénale, tout en faisant abstraction des conséquences de la SER, afin de rétablir un certain équilibre dans le rapport de force⁽⁸⁾.

Malheureusement, la lecture des conclusions des autorités publiques nous rappelle encore trop souvent le temps de la république bananière, à l'image de nos anciennes colonies... Il faut aussi regretter que seule la Cour Européenne des Droits de l'Homme s'inquiète de la situation inéquitable entre l'administré et les pouvoirs publics, notamment de l'influence du commissaire du gouvernement au cours de la procédure ; elle reste toutefois pour le moins ambiguë malgré l'arrêt Yvon⁽⁹⁾.

Jean-Jacques MARTEL,
Expert de justice

Morgan VIDAILHET, MRICS
Registered Valuer

⁽¹⁾ Conseil d'Etat, 15 avril 1996, commune du Marin, Rec. p. 140 ; sur les différents emplacements réservés et leurs régimes juridiques, voir notamment Y. JÉGOUZO (dir.), *Droit de l'urbanisme - Dictionnaire pratique* : 2^{ed}. Le Moniteur 2013, p. 367.

⁽²⁾ Noëlle LENOIR, membre honoraire du Conseil Constitutionnel, ancienne ministre, 6/10/2006/ *L'intérêt général, norme constitutionnelle ?*

⁽³⁾ Article L.230-1 et suiv. du Code de l'Urbanisme.

⁽⁴⁾ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite loi SRU - Article L.123-2 a du Code de l'Urbanisme.

⁽⁵⁾ La constructibilité potentielle ou future impacte-t-elle la valeur d'un terrain JJM AJDI juin 2013.

⁽⁶⁾ La traduction économique des préjudices immatériels sur la valeur vénale des immeubles JJM CNEJ mai 2013.

⁽⁷⁾ L'autoroute A24 était en effet un projet de liaison autoroutière entre Amiens, Lille et la Belgique qui fut enterré en août 2010 suite au Grenelle de l'Environnement.

⁽⁸⁾ L'intérêt de l'expertise de partie et l'évolution de la méthode par comparaison en évaluation immobilière JJM AJDI déc 2009.

⁽⁹⁾ Arrêt Yvon CEDH 24 avril 2003.