



PHILIPPE PEYNET,
avocat associé, cabinet Goutal,
Alibert et associés



GUÉNOLA LE BORGNE,
avocate collaboratrice, cabinet
Goutal, Alibert et associés

Renonciation à acquérir

La collectivité territoriale peut renoncer à acquérir le terrain réservé, explicitement ou tacitement, dans un délai d'un an.

Inopposabilité

Les limitations au droit de construire et la réserve ne sont plus opposables en cas de renonciation dans le délai d'un an ou en l'absence de saisine du juge trois mois après l'expiration d'un an.

Juge de l'expropriation

La saisine du juge de l'expropriation est désormais limitée à l'hypothèse où la collectivité consent au principe de l'acquisition, mais pas au prix proposé par le propriétaire.

Urbanisme

La mutation du régime du droit de délaissement en emplacements réservés

Relative à la simplification du droit de l'urbanisme et du logement, la loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025, dite « loi Huwart », a discrètement mais profondément remanié le régime du droit de délaissement applicable aux terrains identifiés par un plan local d'urbanisme (PLU) comme emplacements réservés.

Deux modifications textuelles, en apparence modestes (1), affectent la nature même de ce régime et l'équilibre précédemment trouvé entre les collectivités territoriales susceptibles d'être mises en demeure d'acquérir et les propriétaires de terrains grevés d'une telle servitude.

Ce qui s'apparentait, autrefois, pour reprendre la célèbre expression du professeur Bouyssou à une « expropriation anticipée » (2) serait devenu une simple offre d'acquérir à laquelle la collectivité territoriale peut désormais renoncer, explicitement ou tacitement, dans le délai d'un an.

DE L'EXPROPRIATION ANTICIPÉE À L'OFFRE D'ACQUISITION

LE DROIT DE DÉLAISSEMENT OU L'EXPROPRIATION ANTICIPÉE

Servitude identifiée par le PLU et destinée à geler l'utilisation du foncier en vue d'une utilisation prédéterminée (équipements publics, espaces verts, etc.), l'emplacement réservé emporte, pour le propriétaire, une conséquence radicale : son terrain est inconstructible, seule pouvant être autorisée la réalisation du projet justifiant la réserve, ou un projet compatible avec la réserve (3). En contrepartie de cette « charge », la loi ouvre au propriétaire un droit de délaissement, c'est-à-dire la faculté de mettre en demeure la collectivité bénéficiaire de la réserve inscrite au PLU d'acquérir ce bien.

Concrètement, la collectivité mise en demeure

d'acquérir par le propriétaire dispose d'un délai d'un an pour se prononcer. À l'issue de ce délai et en l'absence d'accord amiable, le juge de l'expropriation pouvait, avant la loi « Huwart », être saisi par la partie la plus diligente (propriétaire ou collectivité) pour fixer le prix et prononcer le transfert de propriété (4).

Pour cette raison, le dispositif a été qualifié par le Conseil constitutionnel de « réquisition d'achat à l'initiative des propriétaires de terrains » (5), illustrant l'idée qu'une fois la collectivité régulièrement saisie d'une mise en demeure, elle se trouvait engagée dans un processus d'acquisition dont elle ne pouvait s'extraire. La seule issue était l'acquisition « forcée » d'un terrain qui n'était d'ailleurs peut-être plus utile à la collectivité (eu égard au délai, potentiellement long, séparant l'inscription dans le PLU d'un emplacement réservé et une éventuelle mise en demeure d'acquérir).

Par ailleurs, l'article L.230-4 du code de l'urbanisme offrait, toujours avant la loi « Huwart », au propriétaire une seconde garantie. Si le juge de l'expropriation n'était pas saisi dans les trois mois suivant l'expiration du délai d'un an, la réserve devenait inopposable (quand bien même, formellement, elle demeurait dans les pièces du PLU) : concrètement, le terrain redevenait pleinement constructible, la commune ne pouvant refuser un permis de construire fondé sur la réserve.

Mais la collectivité n'était toutefois pas totalement à l'abri d'une acquisition forcée à l'expiration du délai d'un an et trois mois, dans la mesure où l'article L.230-4 du code de l'urbanisme réservait la possibilité d'une saisine ultérieure du juge de l'expropriation (6).

Ainsi le risque pour la collectivité était-il durable. Une fois la mise en demeure d'acquérir reçue, elle demeurait

exposée, pendant plusieurs années le cas échéant, à une acquisition forcée, et ce, même lorsque la réserve était devenue inopposable.

La seule possibilité d'échapper à cette acquisition forcée consistait à « prendre de vitesse » le juge de l'expropriation en modifiant le PLU pour supprimer



La loi ouvre au propriétaire un droit de délaissement, c'est-à-dire la faculté de mettre en demeure la collectivité bénéficiaire de la réserve inscrite au PLU d'acquérir ce bien.

l'emplacement réservé. La jurisprudence considérait en effet, de manière constante, que si l'emplacement réservé instauré par le PLU disparaissait au cours de la procédure de fixation judiciaire du prix (y compris après l'audience, pour autant que la suppression intervienne avant le jugement), le juge de l'expropriation ne pouvait prononcer le transfert de propriété (7). La «manœuvre» n'était toutefois pas à la portée de toutes les communes et comportait, au reste, un risque juridique incompressible. Dans une hypothèse différente mais voisine, il a en effet déjà été jugé qu'une décision de préemption et la modification du périmètre d'une ZAC, prises uniquement pour faire obstacle au droit de délaissement du propriétaire et à l'établissement d'une valeur de référence pour les futures cessions revèlent un détournement de pouvoir (8).

DES MODIFICATIONS TEXTUELLES STRUCTURELLES

Dans un objectif clairement affiché de rééquilibrage du régime en faveur des communes, la loi «Huwart» a opéré deux modifications textuelles en apparence modestes, mais aux effets notables sur la nature même du droit de délaissement. Issues d'un amendement sénatorial (9), les dispositions modifiées reconfigurent l'équilibre entre propriétaires et collectivités au profit de ces dernières.

La première modification concerne l'article L.230-3 du code de l'urbanisme, qui précise désormais que le juge de l'expropriation est saisi en cas de désaccord «sur le prix» (10). Force est de constater que ce seul ajout ne permet pas de saisir immédiatement son apport sur la procédure à suivre. C'est en consultant l'exposé des motifs de l'amendement que l'on comprend que la disposition ainsi amendée réserve désormais la saisine du juge au seul cas où les parties ont trouvé un accord sur le principe même de l'acquisition et ses modalités – et donc que la collectivité consent à l'acquisition –, mais qu'un désaccord persiste sur le prix.

Le texte semble donc reconnaître une possibilité de renonciation tacite ou expresse de la commune au principe même de l'acquisition, dans le délai d'un an, que certains juges du fond avaient au demeurant déjà admise (11).

À l'évidence, la rédaction retenue est perfectible et il n'est d'ailleurs pas exclu que l'évolution échappe à certains propriétaires qui pourraient saisir le juge de l'expropriation quand bien même la personne publique mise en demeure aurait explicitement renoncé à acquérir leur bien. Ce qui est regrettable pour une évolution du droit positif inscrite dans une loi présentée comme étant «de simplification»...

La seconde modification concerne la suppression du dernier alinéa de l'article L.230-4 du code de l'urbanisme (12), qui prévoyait expressément que l'inopposabilité de la réserve ne faisait pas obstacle à une saisine ultérieure du juge (offrant ainsi au propriétaire le choix entre retrouver un terrain constructible ou tourner la page et contraindre la collectivité à acheter le bien). L'évolution de l'office du juge de l'expropriation dans la procédure de délaissement rendait nécessaire la suppression de cet alinéa. Dans la mesure où le juge ne peut désormais être saisi que dans l'hypothèse où la collectivité accepte d'acquérir le bien, mais qu'un désaccord subsiste sur le prix, la possibilité de saisir le juge à l'expiration du délai d'un an et trois mois n'a effectivement plus lieu d'être.

Le régime est ainsi rééquilibré au profit de la collectivité, le propriétaire ne conservant, à titre de garantie, que le bénéfice de l'inopposabilité de la réserve.

LA LIBERTÉ DE RENONCER À L'ACQUISITION

LE REFUS D'ACQUÉRIR

En confinant l'intervention du juge de l'expropriation à l'arbitrage d'un désaccord sur la seule valeur du bien dans l'hypothèse où la collectivité a accepté le principe de l'acquisition, la loi fait désormais obstacle à toute contrainte exercée par le propriétaire sur une collectivité récalcitrante à acquérir le bien objet de la réserve.

En pratique, la collectivité peut désormais refuser l'acquisition de deux manières.

Elle peut d'abord garder le silence sur la mise en demeure d'acquérir pendant un an imparté par l'article L.230-3 du code de l'urbanisme

Elle peut aussi explicitement renoncer à l'acquisition. En première analyse, la compétence pour renoncer relèverait

RÉFÉRENCE

Code de l'urbanisme, art. L.230-3 et L.230-4.

de la compétence de l'organe délibérant de la collectivité (13). Aucune disposition du code général des collectivités territoriales (CGCT) ne semble en effet fonder une intervention du maire, au titre de ses pouvoirs propres ou des pouvoirs délégués par le conseil municipal (14); les possibilités de délégation à l'exécutif sont cependant plus larges pour un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (15). Et d'ailleurs, en pratique, il est fréquent que l'exécutif réponde lui-même à une mise en demeure (parce que le sujet ne fait pas débat parmi la majorité, parce que le projet justifiant la réserve a été abandonné, parce que le délai imparté expire bientôt et qu'aucune séance de l'organe délibérant n'est prévue...), ce que certaines décisions des juges du fond ont semblé valider implicitement (16).

Au-delà de la forme, la portée d'un tel refus n'est pas neutre. Si la question n'a pas encore été tranchée en jurisprudence, l'on peut soutenir qu'une telle renonciation, qui emporte des effets juridiques importants (inopposabilité de la réserve) revêt, comme en matière de droit de préemption urbain (17), un caractère définitif.

Que le refus soit exprès ou tacite, il produit le même effet, c'est-à-dire l'inopposabilité automatique de la réserve, sans qu'il ne soit préalablement nécessaire de supprimer la réserve du PLU. Et l'on insistera sur le fait que cette inopposabilité prive la commune de toute possibilité de faire ultérieurement obstacle à la délivrance d'un permis de construire sur le terrain au seul motif de l'emplacement réservé. La collectivité doit donc bien mesurer les conséquences urbanistiques de son choix (par exemple, à l'approche des élections municipales...) avant de renoncer, notamment lorsque l'emplacement réservé porte sur un terrain stratégique pour un projet d'équipement public.

Ainsi la collectivité, qui retrouve la faculté de renoncer à l'acquisition d'un bien dont elle ne veut pas (ou plus, car si la réserve a été inscrite au PLU, c'est qu'un projet existait a priori), n'est-elle plus ☉●

●○○ une expropriante « malgré elle ». En prenant en compte la volonté de la collectivité, la loi « Huwart » rapproche le régime du droit de délaissement du régime du droit de préemption urbain dans lequel une demande d'acquisition est adressée au titulaire de ce droit, qui conserve toujours la faculté de renoncer à l'exercer (18).

LES CONSÉQUENCES DE LA RENONCIATION

Une fois le refus d'acquérir exprimé par la collectivité, le caractère automatique de l'inopposabilité de la réserve emporte une conséquence pratique importante: il évite à la commune de devoir faire évoluer dans l'urgence son PLU pour se prémunir d'une éventuelle acquisition forcée. C'était d'ailleurs l'objectif principal affiché par les auteurs de l'amendement lors de son exposé au Sénat, qui souhaitaient simplifier la procédure pour les collectivités.

Cette suppression de la pression temporelle est bienvenue pour les communes tant l'engagement d'une procédure d'évolution du PLU en urgence peut être source de complexités. La doctrine administrative considérait, certes, que la suppression d'un emplacement réservé pouvait relever d'une procédure de modification simplifiée du PLU (19). Mais la loi « Huwart » ayant également supprimé cette procédure d'évolution du PLU, imposer aux communes de modifier leur PLU par le biais d'une procédure de modification de droit commun aurait constitué une exigence disproportionnée.

Pour autant, on peut se demander si le législateur a bien atteint sa cible.

Si la nécessité de faire évoluer en urgence le PLU disparaît, il reste en effet pertinent pour la collectivité de procéder à la suppression formelle de l'emplacement réservé devenu inopposable à l'occasion de la prochaine révision ou modification de son PLU. Pour le propriétaire, ce toilettage du PLU

est quasiment indispensable: il pourrait être difficile de trouver un acquéreur, surtout si la renonciation de la personne publique mise en demeure d'acquérir est implicite. Il en va de même en cas de projet de construction: il conviendra en effet, à chaque demande, de rappeler les conditions dans lesquelles la servitude d'emplacement réservé mentionnée dans les pièces du PLU est devenue juridiquement inopposable.

Le législateur aurait été bien inspiré, par exemple, de prévoir une possibilité de simple mise à jour du PLU (20) en cas d'inopposabilité d'une servitude d'emplacement réservé.

Cette mise à jour formelle du document d'urbanisme apparaît d'autant plus nécessaire qu'une incertitude demeure quant à la portée exacte de l'inopposabilité de la réserve, malheureusement non résolue par la loi de simplification. Subsiste effectivement une interrogation, qui avait déjà pu être soulevée avant la loi « Huwart », sur la portée de cette inopposabilité.

La doctrine administrative avait en effet pu considérer que l'inopposabilité de l'emplacement réservé ne produisait ses effets qu'à l'égard du propriétaire de la parcelle ayant placé la collectivité mise en demeure d'acquérir le terrain (21). Cette position apparaît toutefois contraire au principe selon lequel les servitudes d'urbanisme sont attachées au fonds qu'elles grèvent. L'inopposabilité de la réserve produirait alors ses effets à l'égard du propriétaire mais aussi, plus largement, des tiers et, en pratique, du futur acquéreur du terrain (qui subordonnera en pratique son acquisition à l'obtention d'un permis de construire). La lettre de l'article L.230-4 du code de l'urbanisme, qui ne limite pas le bénéfice de l'inopposabilité de la réserve au seul propriétaire, milite en ce sens. La jurisprudence a également déjà pu se

prononcer en faveur d'une inopposabilité applicable aux tiers (22). En l'absence de décision topique du Conseil d'État, le législateur aurait pu compléter la rédaction de l'article L.230-4 du code de l'urbanisme sur ce point.

Une dernière précision s'impose. La loi affecte toutes les hypothèses de droits de délaissement, au-delà des seuls emplacements réservés. Or, ces autres régimes ne sont pas assortis de la garantie d'inopposabilité de la réserve propre à l'emplacement réservé. Concrètement, le propriétaire d'un terrain situé en ZAC, qui se voit refuser l'achat, reste sous la menace d'une expropriation. ●

(1) Concrètement, une phrase seulement (30 mots) a été supprimée et 3 mots ont été ajoutés.

(2) F. Bouyssou, « Une garantie méconnue de la propriété: le droit de délaissement en matière d'urbanisme et d'expropriation », Semaine juridique, Éditions générales, 1979.

(3) Code de l'urbanisme, art. L.151-41; CE, 14 octobre 1991, req. n° 92532; CE, 19 juillet 2023, req. n° 456409.

(4) Code de l'urbanisme, art. L.230-3 ancien.

(5) Conseil constit., 21 juin 2013, QPC n° 2013-325.

(6) Code de l'urbanisme, art. L.230-4 ancien.

(7) Cour de cass., civ. 2^e, 14 juin 1989, pourvoi n° 88-730;

Cour de cass., civ. 3^e, 5 décembre 1990, pourvoi n° 89-70294;

CE, 4 février 1991, req. n° 81843.

(8) CAA de Versailles, 31 janvier 2024, req. n° 22VE00765, n° 22VE00835 et n° 22VE00836.

(9) Amendement n° 119 présenté au Sénat le 12 juin 2025.

(10) Code de l'urbanisme, art. L.230-3, al. 3 nouveau.

(11) TA de Lyon, 28 mars 2024, req. n° 2209707;

TA de Rennes, 6 février 2025, req. n° 2300197.

(12) Code de l'urbanisme, art. L.230-4 nouveau.

(13) Code général des collectivités territoriales, art. L.2121-19 s'agissant des communes et L.5211-1 s'agissant des EPCI.

(14) Code général des collectivités territoriales, art. L.2122-21 et L.2122-22.

(15) Code général des collectivités territoriales, art. L.5211-10.

(16) TA de Lyon, 28 mars 2024, req. n° 2209707;

TA de Nice, 18 mars 2025, req. n° 2300197.

(17) CE, 12 novembre 2009, req. n° 327451.

(18) Code de l'urbanisme, art. L.211-5 et L.212-3.

(19) Rép. min., JO du Sénat, 14 décembre 2017, p. 4498.

(20) Code de l'urbanisme, art. L.153-60.

(21) Rép. min., JO du Sénat, 20 décembre 2018, p. 6598.

(22) CAA de Bordeaux, 6 octobre 2009, req. n° 07BX02455;

CAA de Lyon, 5 décembre 2017, req. n° 16LY00313;

TA de Montpellier, 12 décembre 2024, req. n° 2206197.