

# **ABANDON MANIFESTE D'UN IMMEUBLE ET BIENS VACANTS**

## **PROBLEME**

Il arrive, notamment dans les communes rurales, que des terrains situés à l'intérieur de l'agglomération supportent des bâtiments inhabités ou laissés à l'abandon par leurs propriétaires, soit que ceux-ci s'en désintéressent, soit que les biens concernés fassent l'objet d'une indivision qui persiste dans le temps et dont les indivisaires se désintéressent. De telles situations constituent quelquefois des obstacles à la mise en œuvre d'une politique d'urbanisme, ou peuvent contribuer à la dégradation d'un centre bourg ancien.

## **TEXTES**

- Articles L.2243-1 à L.2243-4 du code général des collectivités territoriales
- Article 713 du code civil.
- Articles L.1123-1, L.1123-2, L.1123-3 et L.2222-20 du code général de la propriété des personnes publiques.
- Circulaire du 8 mars 2006 relative aux modalités d'application de l'article 147 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (NOR MCT/B/06/00026/C).

## **A - LE REGIME DE L'ABANDON MANIFESTE D'UN IMMEUBLE**

### **1- LES POUVOIRS DU MAIRE**

L'article L.2243-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) permet désormais au maire, lorsque des immeubles, parties d'immeubles, installations ou terrains sans occupant à titre habituel ne sont manifestement plus entretenus, d'engager une procédure de déclaration d'abandon manifeste du bien en cause. Une telle procédure peut également être mise en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 pour les voies privées assorties d'une servitude de passage public.

La procédure de déclaration en état d'abandon ne peut être mise en œuvre qu'à l'intérieur du périmètre d'agglomération de la commune.

Le maire constate alors par procès-verbal provisoire, l'abandon manifeste, après qu'il ait été procédé à la détermination du bien ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres intéressés.

Ce procès-verbal, qui indique la nature des désordres affectant le bien auxquels il convient de remédier pour faire cesser l'état d'abandon manifeste, doit être affiché pendant trois mois en mairie et sur les lieux concernés. Il doit également faire l'objet d'une insertion dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département et être notifié aux propriétaires, titulaires de droits réels ou autres intéressés ; si l'un d'entre eux n'a pu être identifié ou si son domicile n'est pas connu, la notification le concernant est valablement faite à la mairie.

A peine de nullité, cette notification doit reproduire intégralement les termes des articles L. 2243-1 à L. 2243-4 du CGCT.

Si, à l'issue d'un délai fixé à trois mois par l'article L.2243-3 du CGCT, à compter de la publicité et des notifications du procès-verbal provisoire, et si les propriétaires n'ont pas mis fin entre temps à l'abandon, ou ne se sont pas engagés à effectuer les travaux propres à y mettre fin définis par convention avec le maire, dans un délai fixé par cette même convention, le maire peut constater par procès-verbal définitif l'état d'abandon du bien ; ce procès-verbal est tenu à la disposition du public.

En cas d'engagement par convention des propriétaires à réaliser des travaux, la procédure tendant à la déclaration d'état d'abandon manifeste peut être reprise si les travaux n'ont pas été réalisés dans le délai prévu. Dans ce cas, le procès-verbal définitif d'abandon manifeste intervient soit à l'expiration du délai de 3 mois, soit à l'expiration du délai fixé par la convention.

Il est à noter que le propriétaire de la parcelle visée par la procédure tendant à la déclaration d'état d'abandon manifeste ne peut arguer du fait que les constructions ou installations implantées sur sa parcelle auraient été édifiées sans droit ni titre par un tiers pour être libéré de l'obligation de mettre fin à l'état d'abandon de son bien.

## **2- L'EFFET DE L'ABANDON MANIFESTE**

Le maire saisit alors le conseil municipal qui décide s'il y a lieu de déclarer le bien en état d'abandon manifeste et d'en poursuivre l'expropriation au profit de la commune, d'un organisme y ayant vocation ou d'un concessionnaire d'une opération d'aménagement visé à l'article L.300-4 du code de l'urbanisme, en vue soit de la construction ou de la réhabilitation aux fins d'habitat, soit de tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement. La délibération du conseil municipal, qui décide l'expropriation d'une parcelle déclarée en état d'abandon manifeste, ne doit pas avoir une formulation générale, ni se borner à reproduire les dispositions de l'article L.2243-4 du CGCT. Elle doit être suffisamment motivée, et permettre de connaître la destination que le conseil municipal entend déterminer pour la parcelle en question (CAA Douai, 11 décembre 2013, n°13DA00030).

L'expropriation des immeubles, parties d'immeubles, voies privées assorties d'une servitude de passage public, installations et terrains ayant fait l'objet d'une déclaration d'état d'abandon manifeste peut être poursuivie dans les conditions décrites ci-dessous, telles que prévues par l'article L. 2243-4 du CGCT.

Le maire doit constituer un dossier présentant le projet simplifié d'acquisition publique, ainsi que l'évaluation sommaire de son coût, qui est mis à la disposition du public, pendant une durée minimale d'un mois, appelé à formuler ses observations dans des conditions précisées par la délibération du conseil municipal.

Sur demande du maire ou si celui-ci n'engage pas la procédure mentionnée au paragraphe précédent dans un délai de six mois à compter de la déclaration d'état d'abandon manifeste, le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou du conseil général du lieu de situation du bien peut constituer un dossier présentant le projet simplifié d'acquisition publique, ainsi que l'évaluation sommaire de son coût, qui est mis à la disposition du public, pendant une durée minimale d'un mois, appelé à formuler ses observations dans des conditions précisées par la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du département. Par dérogation aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le représentant de l'Etat dans le département, au vu du dossier et des observations du public, par arrêté :

- déclarera l'utilité publique du projet simplifié d'acquisition publique et détermine la liste des immeubles ou parties d'immeubles, des parcelles ou des droits réels immobiliers à exproprier ainsi que l'identité des propriétaires ou titulaires de ces droits réels ;
- déclarera cessibles lesdits immeubles, parties d'immeubles, parcelles ou droits réels immobiliers concernés ;
- indiquera la collectivité publique ou l'organisme au profit duquel est poursuivie l'expropriation ;
- fixera le montant de l'indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires ou titulaires de droits réels immobiliers, cette indemnité ne pouvant être inférieure à l'évaluation effectuée par le service chargé des domaines ;
- fixera la date à laquelle il pourra être pris possession après paiement ou, en cas d'obstacle au paiement, après consignation de l'indemnité provisionnelle. Cette date doit être postérieure d'au moins deux mois à la publication de l'arrêté déclaratif d'utilité publique.

Cet arrêté devra être publié au recueil des actes administratifs du département et affiché à la mairie du lieu de situation des biens. Il sera également notifié aux propriétaires et aux titulaires de droits réels immobiliers.

Dans le mois qui suit la prise de possession, l'autorité expropriante devra poursuivre la procédure d'expropriation dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'ordonnance d'expropriation ou la cession amiable consentie après l'intervention de l'arrêté prévu à l'article L.2243-4 du CGCT produit les effets visés à l'article ~~L.12-2~~ L.222-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Quant aux modalités de transfert de propriété des immeubles ou de droits réels immobiliers et d'indemnisation des propriétaires, celles-ci sont régies par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le code général des collectivités territoriales ne prévoit aucun recours, mais le juge administratif a estimé que seule la délibération du conseil municipal déclarant le bien en état d'abandon manifeste constituait une décision faisant grief, tandis que les P.V. adoptés par le

Maire, déclarant provisoirement l'abandon manifeste, constituent un acte préparatoire dont l'irrégularité ne peut être invoquée qu'à l'appui d'un recours formé contre la délibération (CE, 18 février 2009, Société Belensas BV, n°301466).

Le contentieux ultérieur de l'acquisition par voie d'expropriation (par exemple l'indemnisation des propriétaires) serait en revanche de la compétence du juge judiciaire.

Les immeubles en état manifeste d'abandon expropriés en application de l'article L. 2243-4 du CGCT pourront être cédés de gré à gré ou concédés temporairement à des personnes de droit privé ou de droit public et sous condition que ces personnes les utilisent aux fins prescrites par le cahier des charges annexé à l'acte de cession ou de concession temporaire (art. L.21-1 2° bis du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique).

## **B - LE REGIME DES BIENS VACANTS ET SANS MAITRE**

Le maire dispose également d'instruments pour les immeubles abandonnés ou sans propriétaire.

L'article L.1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) énonce que sont considérés comme n'ayant pas de maître, les biens autres que ceux relevant de l'article L.1122-1 du même code, c'est à dire les biens issus des successions en déshérence ouvertes au profit de l'Etat.

1°) Les biens qui font partie d'une succession ouverte depuis plus de 30 ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté. Dans ce cas, les règles relatives à la propriété de ces biens sont fixées par l'article 713 du code civil. Celui-ci prévoit que les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés. Par délibération du conseil municipal, la commune peut renoncer à exercer ses droits, sur tout ou partie de son territoire, au profit de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre. Les biens sans maître sont alors réputés appartenir à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Toutefois, la propriété est transférée de plein droit à l'Etat si la commune renonce à exercer ses droits en l'absence de délibération ou si l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre renonce à exercer ses droits.

Ainsi, aux termes de la circulaire du 8 mars 2006 (point 2.2.1), les assemblées délibérantes communales sont invitées, en vertu des dispositions de l'article L.2121-29 du CGCT, à prendre une délibération autorisant l'acquisition, par le maire, d'un bien sans maître revenant de plein droit à la commune.

Cette prise de possession doit être constatée par un procès-verbal, affiché en mairie, selon les modalités de l'article L.2131-1 du CGCT. Ce procès-verbal qui n'est pas créatif de droit, n'a pas à être publié au fichier immobilier.

Dans le cas où la commune renonce à exercer son droit de priorité, elle en informe, par courrier, la préfecture, laquelle constatera par arrêté préfectoral, le transfert du bien dans le domaine de l'Etat. Une copie sera transmise au service du Domaine.

Enfin, il convient de préciser que si une commune peut renoncer à la propriété d'un bien identifié, elle n'est pas en droit de renoncer, par une décision de principe et par avance, à l'ensemble des biens sans maître qui pourraient lui échoir à l'avenir.

2°) Les biens qui sont des immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels depuis plus de 3 ans les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers. Ces dispositions ne font pas obstacle à l'application des règles de droit civil relatives à la prescription.

En ce cas, l'article L.1123-3 du CGPPP fixe les modalités d'acquisition de ces immeubles. Il prévoit ainsi que le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre doit prendre, après avis de la commission communale des impôts directs (Art R.1123-1 du CG3P), un arrêté constatant que l'immeuble satisfait aux conditions posées par l'article L.1123-1 2° du CGPPP. Il doit ensuite procéder à une publication et à un affichage de cet arrêté, et s'il y a lieu, à une notification aux derniers domicile et résidence du dernier propriétaire connu. Une notification est également adressée,

si l'immeuble est habité ou exploité, à l'habitant ou à l'exploitant ainsi qu'au tiers qui aurait acquitté les taxes foncières. Cet arrêté est dans tous les cas notifié au représentant de l'Etat dans le département.

Ces dispositions sont applicables lorsque les taxes foncières font l'objet d'une exonération ou ne sont pas mises en recouvrement conformément aux dispositions de l'article 1657 du code général des impôts.

Dans le cas où un propriétaire ne s'est pas fait connaître dans un délai de six mois à dater de l'accomplissement de la dernière des mesures de publicité, l'immeuble est présumé sans maître. La commune ou l'établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre peut, par délibération de son organe délibérant, l'incorporer dans son domaine. Cette incorporation est constatée par arrêté du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

A défaut de délibération prise dans un délai de six mois à compter de la vacance présumée du bien, la propriété de celui-ci est attribuée à l'Etat. Le transfert du bien dans le domaine de l'Etat est constaté par arrêté préfectoral.

Le propriétaire ou ses ayants droit sont en droit d'exiger la restitution d'un immeuble sans maître, lorsque la propriété du bien a été attribuée dans les conditions fixées à l'article L.1123-3 à une commune ou, à défaut à l'Etat. Toutefois, il ne peut être fait droit à la demande, si le bien a été aliéné ou utilisé d'une manière s'opposant à cette restitution. A défaut, il pourra obtenir de la commune ou de l'Etat une indemnité représentant la valeur de l'immeuble au jour de l'acte d'aliénation ou, le cas échéant, du procès-verbal constatant la remise effective de l'immeuble au service ou à l'établissement public utilisateur.

A défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par le juge compétent en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

La restitution de l'immeuble, ou à défaut, le paiement de l'indemnité, est subordonnée au paiement par le propriétaire ou ses ayants droit du montant des charges qu'ils ont éludées depuis le point de départ du délai de trois ans mentionné au deuxième alinéa de

l'article L. 1123-3, ainsi que du montant des dépenses nécessaires à la conservation du bien engagées par la commune ou par l'Etat.

3°) Les biens qui sont des immeubles qui n'ont pas de propriétaires connus, qui ne sont pas assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et pour lesquels, depuis plus de 3 ans, la taxe foncière sur les propriétés non bâties n'a pas été acquittée ou a été acquittée par un tiers. Ces dispositions ne font également pas obstacle à l'application des règles de droit civil relatives à la prescription.

Au 1<sup>er</sup> mars de chaque année, les centres des impôts fonciers signalent au représentant de l'Etat dans le département les immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels, depuis plus de 3 ans, la taxe foncière sur les propriétés non bâties n'a pas été acquittée.

Au plus tard le 1<sup>er</sup> juin de chaque année, le représentant de l'Etat dans le département arrête la liste de ces immeubles par commune et la transmet au maire de chaque commune concernée. Ce dernier et le maire de chaque commune concernée procèdent à une publication et à un affichage de cet arrêté ainsi que, s'il y a lieu, à une notification aux derniers domicile et résidence du dernier propriétaire connu. Une notification est également adressée, si l'immeuble est habité ou exploité, à l'habitant ou à l'exploitant ainsi qu'au tiers qui a acquitté les taxes foncières.

Dans le cas où un propriétaire ne s'est pas fait connaître dans un délai de 6 mois à compter de l'accomplissement de la dernière des mesures de publicité mentionnées ci-dessus, l'immeuble est présumé sans maître. Le représentant de l'Etat dans le département notifie cette présomption au maire de la commune dans laquelle est situé le bien.

La commune dans laquelle est situé ce bien peut, par délibération du conseil municipal, l'incorporer dans le domaine communal. Cette incorporation est constatée par arrêté du maire. A défaut de délibération prise dans un délai de 6 mois à compter de la notification de la vacance présumée du bien, la propriété de celui-ci est attribuée à l'Etat. Ce transfert étant constaté par arrêté du représentant de l'Etat dans le département.

Les bois et forêts acquis dans les conditions prévues au présent article sont soumis au régime forestier prévu à l'article L. 211-1 du code forestier à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de l'incorporation au domaine communal ou du transfert dans le domaine de l'Etat.

Dans ce délai, il peut être procédé à toute opération foncière. En effet, la soumission des bois et forêts à cette législation (biens sans maître) avait déjà été précisée au terme d'une réponse ministérielle en date du 6 février 2014 (RM, JO Sénat 6 février 2014, p 326, n°9840).