

Comment faire d'une pierre deux coups : l'acquisition de biens dégradés ou abandonnés

Les collectivités locales sont confrontées, depuis plusieurs années déjà, à une tension foncière importante, voire pour certains territoires à une véritable pénurie. Or, le foncier s'avère être indispensable dans le cadre de la mise en œuvre de leurs projets d'aménagement et leurs projets urbains. Pourtant, dans le même temps, certains propriétaires délaissent les biens leur appartenant, soit en ne pourvoyant pas à leur entretien et en les laissant se dégrader, soit en ne revendiquant pas cette qualité, ces deux situations pouvant au demeurant être une source d'insécurité ou de danger pour les occupants, le cas échéant, des immeubles concernés. Quels sont les outils juridiques permettant de garantir la sécurité des occupants et récupérer du foncier ?

Certains dispositifs juridiques permettent de répondre à la double problématique rencontrée par les collectivités, à savoir éviter la création de friche urbaine et récupérer du foncier pour réaliser des opérations de construction et/ou d'aménagement. Ces outils juridiques organisent le transfert de propriété des biens en cause à la personne publique qui pourra alors remédier à leur état ou les utiliser dans le cadre d'un projet d'aménagement ou d'un projet urbain.

De multiples procédures utiles pour récupérer du foncier

Quatre dispositifs peuvent principalement être évoqués : l'acquisition des biens sans maître et des biens présumés sans maître, celle des biens déclarés en état d'abandon manifeste ou encore l'expropriation de bien pour cause d'insalubrité ou d'insécurité.

Les biens sans maître sont ceux qui font partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté¹. Ce délai a été ramené à dix ans pour les successions ouvertes à compter du 1^{er} janvier 2007 et non encore partagées, lorsque les biens se situent dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme (GOU), d'une opération de revitalisation de territoire (ORT) ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPPV).

1 Article L. 1123-1 1^o du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) et 713 du Code civil.

Les biens présumés sans maître sont des immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels depuis plus de trois ans les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers².

Quant aux biens en état d'abandon manifeste, il s'agit, dans une commune, des immeubles, parties d'immeubles, voies privées assorties d'une servitude de passage public, installations et terrains sans occupant à titre habituel, qui ne sont manifestement plus entretenus³.

Enfin, peuvent être expropriés, selon une procédure dérogatoire, les immeubles ayant fait l'objet d'un arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité ayant prescrit la démolition ou l'interdiction définitive d'habiter ou d'utiliser, ainsi qu'à titre exceptionnel des immeubles qui ne sont eux-mêmes ni insalubres, ni impropres à l'habitation ou à l'utilisation, lorsque leur expropriation est indispensable à la démolition d'immeubles insalubres ou d'immeubles menaçant ruine, ainsi que des terrains où sont situés les immeubles déclarés insalubres ou menaçant ruine lorsque leur acquisition est nécessaire à la résorption de l'habitat insalubre, alors même qu'y seraient également implantés des bâtiments non insalubres ou ne menaçant pas ruine⁴.

Ces quatre dispositifs sont soumis à des procédures spécifiques et leur mise en œuvre ne ressort pas nécessairement de la compétence de la même

2 Article L. 1123-1 2^o du CG3P.

3 Article L. 2243-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

4 Articles L. 511-1 et suivants du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (CECUP).

personne publique. Par ailleurs, s'ils conduisent in fine généralement à ce double effet – appropriation et résorption de l'état dégradé de l'immeuble –, leur champ d'application diverge.

Il convient donc de les présenter successivement.

Quelle procédure pour s'approprier un bien sans maître ?

Ainsi que souligné supra, cette procédure doit permettre l'acquisition de biens dont le propriétaire, identifié, est décédé depuis plus de trente ans ou dix ans dans les hypothèses susvisées, sans héritier, ou en laissant des héritiers n'ayant pas accepté la succession, expressément ou tacitement, pendant cette période.

Pour rappel, les biens sans maître ne doivent pas être confondus avec les biens en déshérence, qui reviennent à l'État, et qui sont ceux de personnes qui sont décédées depuis moins de trente ans, sans héritiers ou dont les héritiers ont abandonné la succession⁵.

Cela étant précisé, la procédure de bien sans maître est particulièrement simple puisque l'acquisition se fait de plein droit au bénéfice de la commune, sans qu'aucune formalité réglementaire particulière ne soit imposée.

En pratique, il est toutefois d'usage, d'une part, que le conseil décide par délibération de cette appropriation et, d'autre part, que le maire acte de l'incorporation du bien dans le domaine communal par procès-verbal ou par arrêté.

Ce dernier acte constatant la prise de possession doit être publié au service de publicité foncière (SPF), en vue d'assurer l'opposabilité du transfert de propriété aux tiers.

La commune peut toutefois, par délibération de son conseil municipal, renoncer à exercer ses droits, sur tout ou partie de son territoire, au profit de l'établissement public de coopération intercommunal (EPCI) à fiscalité propre dont elle est membre. Les biens sans maître sont alors réputés appartenir à ce dernier. Enfin, en cas de renonciation de la commune ou de l'EPCI, le bénéficiaire est le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) ou le conservatoire régional d'espaces naturels agréé (CREN), lorsque ceux-ci sont territorialement compétents et qu'ils en font la demande, ou, à défaut, à l'État.

À noter qu'il existe en la matière un droit à restitution au bénéfice du propriétaire initial ou ses ayants droits⁶, pour les biens sans maître situés dans les

périmètres particuliers susvisés (GOU, ORT et QPPV), acquis à l'issue du délai de dix ans.

La commune a alors l'obligation de leur restituer lesdits biens, sous réserve qu'ils n'aient pas été aliénés ou utilisés de manière à ce qu'il y ait obstacle à cette restitution. En effet, le cas échéant, ils ne peuvent obtenir de la commune que le paiement d'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.

À défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par le juge de l'expropriation. A contrario, le droit à restitution ne s'applique pas en cas d'acquisition des biens sans maître à l'issue du délai de trente ans.

Nous remarquerons que le but de cette procédure est l'acquisition par la collectivité d'un bien qui n'a plus de « maître », mais qu'en pratique, du fait de l'absence de propriétaire pendant trente ans, ledit bien est souvent en mauvais état, de sorte que cette acquisition est souvent l'occasion de le réhabiliter ou de permettre la réalisation d'un projet d'aménagement ou un projet urbain.

Que faire quand le bien est seulement présumé sans maître ?

Cette procédure se distingue de la précédente notamment au regard du fait qu'elle peut être mise en œuvre à brève échéance, à savoir ainsi que souligné supra, dès l'expiration d'un délai de trois ans sans acquittement des taxes foncières par un propriétaire connu ou en cas de leur acquittement par un tiers qui ne revendique pas cette qualité de propriétaire.

Il appartient néanmoins à la commune de diligenter des recherches approfondies pour s'assurer que les deux conditions tenant à l'absence de propriétaire connu et d'acquittement de la taxe d'habitation sont remplies car, à défaut, elle s'expose à voir sa responsabilité engagée.

L'acquisition des biens présumés sans maître doit, par ailleurs, être opérée selon des modalités précises encadrées par des délais⁷ :

- Arrêté du maire, pris avis de la commission communale des impôts directs, constatant que le bien satisfait aux conditions susvisées ;
- Accomplissement de formalités de publicité (publication, affichage et notification) ;
- Vacance présumée de l'immeuble à l'issue d'un délai de six mois à compter de la date de la dernière mesure de publicité mise en œuvre, si aucun propriétaire ne s'est fait connaître ;

⁵ Article 539 du Code civil.

⁶ Article L. 2222-20 du CG3P.

⁷ Article L. 1123-3 du CG3P.

- Délibération du conseil municipal décidant l'incorporation du bien dans le domaine communal;
- Arrêté du maire constatant l'incorporation.

Dans le cadre de la procédure de bien présumé sans maître, le propriétaire ou ses ayants droit bénéficient également d'un droit de restitution⁸. En toute hypothèse, la restitution de l'immeuble, ou à défaut, le paiement de l'indemnité, est subordonné au paiement par le propriétaire ou ses ayants droit du montant des charges impayées, ainsi que du montant des dépenses nécessaires à la conservation du bien engagées par la commune.

Là encore, le but de ce dispositif est l'acquisition par la collectivité d'un bien présumé ne plus avoir de « maître », sachant qu'en pratique, de ce fait, ledit bien peut s'avérer être en mauvais état et donc *in fine* être réhabilité par elle ou lui servir d'apport foncier dans l'une de ses opérations.

Récupérer un foncier en état d'abandon manifeste

La procédure de déclaration d'un bien en état d'abandon manifeste est menée dans le but de permettre de remédier à l'état du bien, soit par le propriétaire, soit par la collectivité qui in fine l'exproprie. Elle est à la seule initiative de la commune et menée en principe par le maire. La commune peut toutefois désigner un EPCI pour mener ladite procédure sous réserve qu'il dispose de compétences en lien avec l'opération justifiant l'expropriation⁹.

Le maire dresse un procès-verbal de constat d'abandon, dit procès-verbal provisoire, qui doit impérativement indiquer la nature des désordres affectant le bien auxquels il convient de remédier pour faire cesser l'état d'abandon manifeste et faire l'objet de mesures de publicité (affichage, insertion dans la presse et notification).

La procédure de déclaration d'abandon manifeste pourra ensuite être poursuivie si le propriétaire du bien n'a pas mis fin à l'état d'abandon dans un délai de trois mois à compter des formalités de publicité susvisées ou ne se s'est pas engagé à effectuer les travaux propres à y mettre fin et définis par une convention passée avec le maire, dans le délai imparti conventionnellement. Dans cette seconde hypothèse, la procédure pourra néanmoins être reprise si les travaux n'ont pas été réalisés dans le délai prévu. À l'issue du délai de trois mois susvisé, le maire adopte consécutivement un nouveau procès-verbal, constatant définitivement l'abandon manifeste du bien et saisit le conseil municipal qui

décide s'il y a lieu de le déclarer en état d'abandon manifeste et l'exproprie au profit de la commune, de tout organisme y ayant vocation ou d'un concessionnaire d'une opération d'aménagement.

Le but de cette expropriation doit alors être soit la réalisation d'un projet de construction ou de réhabilitation aux fins d'habitat, soit de tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement, soit la création de réserves foncières permettant la réalisation de telles opérations.

L'expropriation se fait selon un formalisme allégé, fixé non pas par des dispositions du CECUP, mais par celles du CGCT : constitution par le maire d'un dossier présentant le projet simplifié d'acquisition publique, ainsi que l'évaluation sommaire de son coût, mise à disposition du dossier au public, pendant une durée minimale d'un mois au cours de laquelle le public est 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 dans un délai de six mois à compter de la déclaration d'état d'abandon manifeste, le président de l'EPCI compétent en matière d'habitat ou le conseil départemental du lieu de situation du bien, peut également constituer un dossier.

Il revient ensuite au préfet de déclarer l'utilité publique du projet et de déterminer la liste des immeubles ou parties d'immeubles, des parcelles ou des droits réels immobiliers à exproprie ainsi que l'identité des propriétaires ou titulaires de ces droits réels et prononce leur cessibilité, d'indiquer la collectivité publique ou l'organisme au profit duquel est poursuivie l'expropriation, de fixer le montant de l'indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires ou titulaires de droits réels immobiliers et, enfin, de fixer la date à laquelle il pourra être pris possession. La procédure se poursuit in fine dans les conditions de droit commun (ordonnance d'expropriation, indemnisation des expropriés, etc.).

Dans cette procédure, à l'inverse des deux dispositifs précédents, le but est principalement de remédier au mauvais état du bien, et ce n'est qu'en cas d'inaction du propriétaire existant que la procédure peut déboucher sur une appropriation dudit bien, par voie d'expropriation, au bénéfice de la commune qui devra l'utiliser pour l'un des objets susvisés.

S'approprier un bien insalubre ou faisant l'objet d'un arrêté de mise en sécurité

Il s'agit d'une procédure d'expropriation simplifiée qui vise une appropriation d'immeubles, avec pour objectif leur mise en sécurité, ou la protection de la

⁸ Article L. 2222-20 du CGCT.

⁹ Articles L. 2243-1 et suivants du CGCT.

sécurité physique ou la santé des personnes qui les occupent en remédiant à leur insalubrité¹⁰.

Cette procédure peut être mise en œuvre au bénéfice de l'État, d'une société de construction dans laquelle l'État détient la majorité du capital, d'une collectivité territoriale, d'un organisme y ayant vocation ou d'un concessionnaire d'une opération d'aménagement.

Cette expropriation est dérogoire de la procédure de droit commun en ce qu'elle ne nécessite pas d'enquête publique et qu'elle peut être prononcée sans projet précis. Et ainsi, par un seul et même arrêté, le préfet va :

- déclarer d'utilité publique l'expropriation des biens après avoir constaté qu'ils ont fait l'objet d'un arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité ayant prescrit la démolition ou l'interdiction définitive d'habiter ou d'utiliser, sans avoir à présenter un quelconque autre projet, l'expropriant étant libre de l'utilisation ensuite des biens expropriés ;
- désigner la collectivité publique ou l'organisme au profit de qui l'expropriation est poursuivie, qui est alors tenu à une obligation de relogement, y compris des propriétaires ;
- déclarer cessibles lesdits biens concernés par l'expropriation, et fixer le montant de l'indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires ainsi qu'aux titulaires de baux commerciaux ;
- déterminer la date à laquelle il pourra être pris possession des biens expropriés après paiement ou, en cas d'obstacle au paiement, après consignation de l'indemnité provisionnelle ;

¹⁰ Article L. 511-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation (CCH).

Article L. 511-1 et suivants du CECUP.

Article L. 1331-22 du Code de la santé publique (CSP).

POUR ALLER + LOIN

Les outils pour maîtriser le foncier

Barbara Rivoire
Jonathan Azogui

Editions du Moniteur

Parution le 24 avril 2024



- fixer le montant de l'indemnité provisionnelle de déménagement pour le cas où celui-ci ne serait pas assuré par les soins de l'administration et, le cas échéant, le montant de l'indemnité de privation de jouissance.

Le dispositif affiche une double finalité, celle de l'appropriation du bien et celle de remédier à son insalubrité ou son insécurité, sans pour autant que le bénéficiaire de l'expropriation soit tenu à une utilisation dudit bien pour un objet précis.

En conclusion, il existe différents dispositifs qui visent ou qui peuvent conduire, selon les hypothèses, à s'approprier du foncier et permettre, dans le même temps, à la personne publique concernée, de remédier à la situation d'un bien en mauvais état ou de l'utiliser dans le cadre de la mise en œuvre d'un projet d'aménagement ou d'un projet urbain.

Barbara Rivoire
avocat associée
Sensei avocats