



## *DOMAINE PUBLIC, DOMAINE PRIVE :* **QUE FAIRE DES IMMEUBLES ABANDONNES ?**

**L**es communes sont souvent confrontées à une situation embarrassante : un immeuble est visiblement abandonné par ses propriétaires, eux-mêmes introuvables. L'agrément du quartier s'en ressent et le voisinage se plaint. Lorsqu'il existe un risque en termes de sécurité, la procédure dite de « péril » permet (et impose) d'intervenir. Mais lorsque le « préjudice » est seulement architectural, esthétique en somme, que peut faire le maire ? Le dispositif légal a été récemment amendé afin de permettre aux élus locaux d'intervenir dans ce type d'hypothèses qui relevaient jusqu'alors du seul domaine de l'État. L'intention est louable ; mais le dispositif issu de la réforme ne brille pas par sa clarté... S'agissant de biens « abandonnés », les communes se sentent souvent démunies, alors que les outils juridiques existent. Mais leur attribution préférentielle à l'État puis leur empiement sans articulation précise font, depuis toujours, obstacle à leur utilisation rationnelle. Schématiquement les communes peuvent d'abord acquérir les immeubles dont le propriétaire a disparu, qu'il soit inconnu ou « fantomatique », selon deux procédés distincts : comme biens vacants et sans maître, ou après une déclaration d'abandon manifeste. Dans les deux cas, la commune doit mesurer soigneusement les enjeux de l'acquisition, qui peut s'avérer lourde de conséquences. L'État

conserve toutefois un rôle, s'agissant des biens dont les propriétaires décèdent sans héritiers ou qui sont à l'actif d'une succession abandonnée. Ce régime connaît une importante intersection avec les biens vacants, ce qui n'en simplifie pas la mise en oeuvre.

### **Les biens sans maître**

Jusqu'au mois d'août 2004, les biens sans maître étaient, par principe, appréhendés par l'État. La commune sur le territoire de laquelle était implanté l'immeuble bénéficiait seulement d'un droit de priorité pour en acquérir la propriété. Ce principe a été récemment inversé par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : désormais, les biens sans maître reviennent automatiquement à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés ; et ce n'est que si celle-ci renonce à exercer son droit qu'ils sont appréhendés par l'État. L'article L.27 bis du Code du domaine de l'État a instauré une procédure spécifique permettant d'officialiser le transfert de propriété, au profit de la commune, des immeubles n'ayant pas de propriétaire connu et pour lesquels les contributions foncières n'ont pas été acquittées pendant plus de trois ans. Cette procédure est engagée par le maire après avis de la commission communale des impôts directs. Dans un premier temps, l'arrêté municipal portant présomption de vacance et indiquant que l'immeuble

# Espace Infos

## SOMMAIRE

Avril 2006

---

**DOSSIER DU MOIS :**  
*DOMAINE PUBLIC,*  
*DOMAINE PRIVE :*  
**QUE FAIRE DES IMMEUBLES  
ABANDONNES ?**

Page 1-3

## **FORUM/EN BREF**

Page 4

## **JURISPRUDENCES**

Page 5

## **QUESTIONS - REPONSES**

Page 6-7

## **TEXTES OFFICIELS**

Page 8

## DOSSIER DU MOIS

est susceptible d'être transféré à la commune est affiché en mairie du lieu de situation de l'immeuble et publié. Dans le silence du texte sur ce point, la prudence recommande de procéder à la publication de cet arrêté non seulement dans le recueil des actes administratifs de la commune, mais encore dans un journal local afin d'assurer l'information la plus large possible. Le cas échéant l'arrêté est également notifié au dernier domicile connu du propriétaire de l'immeuble ainsi qu'aux habitants ou exploitants éventuels et au représentant de l'État dans le département. Une fois la dernière de ces formalités accomplie, le propriétaire dispose d'un délai de six mois pour se faire connaître de l'administration. A défaut, l'immeuble est présumé sans maître au sens de l'article 713 du Code civil. Le conseil municipal peut alors décider d'incorporer celui-ci dans le domaine communal. Cette incorporation est ensuite constatée par un arrêté du maire.

Attention : Le droit de propriété de la commune n'est définitivement consolidé qu'au terme d'un délai de trente ans.

Le propriétaire ou ses ayants droit qui se manifesteraient avant l'expiration de cette période ne peuvent certes obtenir la restitution de l'immeuble si celui-ci a été aliéné ou utilisé de manière à faire obstacle à cette restitution. Tel serait le cas, par exemple, si le bien avait été intégré dans le domaine public transformé en école, ou affecté à quelque autre service public. En revanche, même dans ce cas, le propriétaire peut prétendre au versement d'une indemnité égale à la valeur de l'immeuble au jour de son utilisation (art. L27 ter du Code du domaine l'État). A défaut d'accord amiable avec la commune, le montant de cette indemnité est fixé par le juge de l'expropriation. En tout état de cause, la restitution de l'immeuble ou le versement d'une indemnité est subordonnée au

paiement, par le propriétaire du bien ou ses ayants droit, du montant des charges qu'ils ont omis d'acquitter et au remboursement des dépenses engagées pour la conservation du bien. La commune n'est cependant pas tenue d'appréhender l'immeuble. Il s'agit, en effet, d'une simple faculté, qui lui est ouverte en priorité. Si elle ne l'exerce pas dans un délai de 6 mois à compter de la notification de l'arrêté portant présomption de vacance, le bien revient alors à l'État. Cette disposition suscite bien des interrogations. Elle semble en effet imposer à la commune de se prononcer avant l'expiration du délai de six mois pourtant nécessaire au constat de vacance. Plusieurs parlementaires ont attiré l'attention du gouvernement sur ce point, sans obtenir de réponse satisfaisante. En pratique, dans l'attente d'une clarification, on suggéra d'adopter deux délibérations, respectivement antérieures et postérieures à l'expiration du délai de six mois ... Par ailleurs, on peut encore s'interroger sur l'articulation entre procédure de dévolution aux communes des biens vacants et le régime des biens en état d'abandon manifeste. A l'avenir, quelle sera, notamment, la place de cette dernière procédure ?

### Déclaration d'abandon manifeste

Le régime des biens en état d'abandon manifeste vise les immeubles, parties d'immeubles et terrains situés à l'intérieur d'un périmètre d'agglomération de la commune, sans occupant à titre habituel et manifestement non entretenus. Classiquement, en premier lieu, la notion d'agglomération suscite des difficultés. Faut-il retenir la définition « classique », celle de l'INSEE ou celle du Code de la route ? C'est, généralement, cette dernière qui retient les faveurs des praticiens. La procédure de déclaration de biens en état d'abandon manifeste est engagée par le maire sur délibération du conseil municipal. En effet, après avoir établi la liste des parcelles concernées par cette

procédure, et recherché les propriétaires, titulaires de droits réels, et autres personnes susceptibles d'être intéressés par la procédure, le maire constate par procès-verbal provisoire l'abandon manifeste des immeubles, précisant la nature des travaux indispensables pour faire cesser l'état d'abandon. A ce stade, le maire doit pouvoir justifier des diligences qu'il a accomplies afin de rechercher les personnes susceptibles d'être intéressées par la procédure : examen du cadastre, consultation des services du Trésor public, obtention d'extraits des registres de l'enregistrement clos depuis moins de cent ans, voire, si aucune de ces démarches n'a abouti, recours aux services d'un enquêteur ou d'un généalogiste. Trois formalités de publicité doivent ensuite être accomplies, à peine de nullité de la procédure. Le procès-verbal doit d'abord être affiché en mairie pendant trois mois, puis publié dans jeux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département et, enfin, notifié au dernier propriétaire connu de l'immeuble, aux éventuels titulaires de droits réels, ainsi qu'à toute personne intéressée. S'agissant de cette dernière formalité, l'article L.2243-2 du Code général des collectivités territoriales impose la reproduction intégrale des articles L.2243-1 à L.2243-4 du Code général des collectivités territoriales dans la notification. A défaut, la procédure pourrait être annulée. Par ailleurs, la même disposition prévoit que « si l'un des propriétaires, titulaires de droits réels ou autres intéressés n'a pu être identifié ou si son domicile n'est pas connu, la notification le concernant est valablement faite à la mairie ». A compter de l'accomplissement de la dernière des formalités de publicité prescrites par les textes, le propriétaire de l'immeuble dispose d'un délai de six mois pour se manifester. A défaut, la procédure de déclaration d'abandon manifeste peut être poursuivie. En pratique, toutefois, il peut advenir que le propriétaire se manifeste en temps voulu, mais qu'il ne

## DOSSIER DU MOIS

puisse réaliser les travaux propres à faire cesser l'état d'abandon de l'immeuble avant l'expiration du délai de six mois. Dans cette hypothèse, la procédure doit être suspendue. Toutefois, le propriétaire, en accord avec le maire, fixe un nouveau délai à l'expiration duquel la procédure pourra être reprise si les travaux ne sont pas réalisés. En tout état de cause, si le propriétaire ne s'est pas manifesté ou s'il n'a pas réalisé les travaux dans le délai qui lui était prescrit, le maire constate par un procès-verbal définitif, tenu à la disposition du public l'état d'abandon manifeste de la parcelle. Il saisit ensuite le conseil municipal, qui décide s'il y a lieu de poursuivre l'expropriation de celle-ci au profit de la commune. Selon l'article L.2243-4 du C.G.C.T, l'expropriation des immeubles dont l'état manifeste d'abandon a été déclaré peut être poursuivie selon les règles de droit commun. Elle doit avoir pour but soit la construction de logements, soit tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement. Il est essentiel d'y insister : l'abandon manifeste de l'immeuble ne constitue pas, à lui seul, un motif suffisant permettant de justifier l'utilité publique du projet. En somme, il faut donc distinguer : la procédure de déclaration d'abandon manifeste constitue un outil efficace s'agissant de faire rénover et réhabiliter le patrimoine bâti. S'agissant de l'acquisition de biens vacants, en revanche, on voit mal désormais quelle sera la place de cette procédure après la réforme de la procédure de dévolution des biens sans maître, qui rend les communes bénéficiaires de cette dernière, beaucoup plus simple. En tout état de cause, quelle que soit la voie choisie par la commune, il importerait de mesurer les enjeux de l'acquisition.

### **Enjeux de l'acquisition des biens vacants ou en état d'abandon manifeste**

L'appréhension d'un bien sans maître ou en état d'abandon manifeste est de nature

à faire peser des charges significatives sur la commune. La mise en oeuvre de ces deux procédures peut, d'abord, représenter un coût significatif, auquel s'ajoute le prix de l'acquisition proprement dite. Certes, dans l'une et l'autre procédure, il advient souvent, en pratique, que la commune appréhende le bien à titre gratuit, faute de propriétaire connu. Pour autant, il convient de garder à l'esprit que l'appréhension des biens en état d'abandon manifeste, qui intervient in fine au terme d'une procédure d'expropriation, implique par principe le versement d'une indemnité d'éviction au profit du propriétaire ou des occupants éventuels. De même, la possibilité ouverte au propriétaire de l'immeuble de revendiquer son bien pendant une durée de trente ans à compter de sa dévolution à la commune, peut donner lieu au versement d'une indemnité égale à la valeur de l'immeuble au jour de sa revendication par le propriétaire évincé. Surtout, en tant que propriétaire du bien, la commune sera tenue d'assurer à ses frais la mise en sécurité du site : débroussaillage des parcelles non bâties, clôture, comblement d'excavations, travaux de consolidation ou de démolition... Or, s'agissant de biens abandonnés par leurs propriétaires depuis plusieurs années, le montant des dépenses peut être conséquent. Et le maire ne saurait s'abstenir de diligenter ces travaux sans s'exposer à ce que sa responsabilité et/ou celle de la commune soit engagée si, d'aventure, un accident survenait. Dans ces conditions, l'opportunité d'acquérir un bien vacant doit être attentivement mesurée.

### **Successions en déshérence**

Il faut enfin invoquer un télescopage regrettable : les biens vacants ou sans maître ressemblent furieusement, en pratique, à l'actif d'une succession délaissée... Longtemps, la question est restée sans incidence, puisque les deux types de biens relevaient de l'État. Mais, si les biens en déshérence relèvent toujours de l'État, les biens vacants reviennent

aux communes depuis le 13 août 2004. Plus précisément, les biens vacants, définis par l'article L.27 bis du Code du domaine de l'État comme les biens pour lesquels les contributions foncières n'ont pas été acquittées depuis trois ans, relèvent du régime des biens sans maître exposé précédemment. Les biens dont les propriétaires décèdent sans héritiers, ou sont à l'actif d'une succession délaissée, ressortissent, quant à eux, du régime des successions en déshérence. A ce titre, ils échappent donc aux communes. L'article 539 modifié du Code civil prévoit en effet expressément que « les biens de personne qui décèdent sans héritiers ou dont les successions sont abandonnées appartiennent à l'État », et aux termes de l'article 768 du même code, à défaut d'héritier, la succession est acquise à l'État. Le plus ennuyeux est l'automatisme du transfert à l'État. Ce dernier est, en effet, même contre son gré, propriétaire de biens faisant partie d'une succession dont il n'a pas demandé l'envoi en possession, dès lors qu'il est dans l'impossibilité d'établir l'existence d'un héritier acceptant. En somme, si d'aventure une commune appréhendait un bien relevant d'une succession en déshérence, elle s'exposerait non seulement à ce que sa responsabilité soit mise en cause en lieu et place de celle de l'État, en cas d'accident mais encore à ce que l'État lui reproche la réalisation de travaux éventuels sur sa propriété... En pratique, on recommandera donc vivement de ne pas s'engager dans cette voie sans se rapprocher de l'administration des domaines (direction des services fiscaux), il se dit que les services de l'État ne sont guère désireux d'exercer leur compétence et laisseraient volontiers agir les communes désireuses de mettre un terme aux situations dans lesquelles un immeuble est vacant...

**Le courrier du Maire - Mai 2005**