

No 2035

ÉPREUVE : Note administrative

2

Note définitive :

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Commune de Damiers

À Damiers, le 23 août 2024,

Direction des affaires juridiques

Directeur des affaires juridiques

Note à l'attention  
de Madame la directrice  
des affaires immobilières  
et financières

Objets : Le cadre juridique des biens vacants et sans  
maîtres  
L'analyse juridique de la réclamation de  
M. et M<sup>me</sup> Plisson

Références : votre demande du 11 juin.

Le cadre juridique des biens  
vacants et sans maîtres

Depuis 2004, la commune peut acquérir, au  
terme d'une phase administrative, des biens dits vacants  
et sans maîtres. Les biens incorporent alors le domaine privé  
de la propriété communale, éventuellement avant d'intégrer  
ou domaine public, en cas d'affectation à l'usage du public ou  
d'aménagement indispensable à un service public des biens.

Néanmoins, ce mode d'acquisition ne saurait  
s'appliquer à tous les biens en état d'abandon de la commune  
(I) et répond à une procédure strictement définie dont  
le non-respect est susceptible de conduire à l'annulation de  
l'acquisition (II).

I- Le périmètre des biens vacants et sans maîtres vise deux catégories de biens et se distingue d'autres modes d'acquisition

A- Les biens vacants et sans maîtres renvoient à deux types de biens

Selon l'article L.1123-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) (doc.1), deux types de biens répondent à cette qualification :

D'une part, ce sont les biens qui font partie d'une succession ouverte depuis plus de 30 ans (ou 10 ans dans certains secteurs) et pour lesquels personne ne s'est présentée (catégorie 1 ci-après).

D'autre part, ce sont les biens dont le propriétaire n'est pas connu et dont les taxes foncières y afférentes n'ont pas été acquittées ou l'ont été par un tiers depuis plus de trois ans (catégorie 2 ci-après). La doctrine administrative a précisé que ce sont nécessairement des biens immobiliers (J.O. du Sénat, 20 mars 2008, n°2161 - doc.7)

B- Les biens vacants et sans maîtres se distinguent d'autres biens similaires.

Tout d'abord, selon l'article L. 1123-1 du CGPPP, un bien acquis par l'Etat dans le cadre d'une succession ne peut pas être présenté sans maître.

Ensuite, les biens sans maîtres se distinguent de terrains habituellement inondés, pour lesquels il existe une possibilité de renonciation au profit de la commune (article 401 du Code général des impôts (CGI) - doc.6).

Enfin et surtout, la notion de bien vacant et sans maître se distingue de celle de bien en l'état d'abandon manifeste, qui permet à la commune de mettre en demeure un propriétaire qui n'entretiendrait pas son bien immobilier (et) à défaut, d'acquiescer le bien par

No 2035

vie d'expropriation, et non au terme d'une simple phase administrative (article L. 2243-1 du CGPPP - doc. 4). Les deux procédures n'ont donc pas le même objet et ne répondent pas à la même procédure, même si ce sont deux modes d'acquisition de biens immobiliers.

II - La procédure d'acquisition d'un bien vacant et sans maître diffère selon le type (ou la catégorie) du bien.

A - La première catégorie s'acquiert dans le cadre d'une succession "inférieure".

Par ailleurs du CGPPP, ce bien détermine la propriété de la commune selon les règles fixées par l'article 713 du Code civil. Le conseil municipal est compétent pour les biens situés sur le territoire de la seule commune, sauf s'il a renoncé à exercer ses droits au profit de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI), qui lui-même peut renoncer à ses droits (article 713 du Code civil - doc. 2) au profit d'autres organismes (conservatoires...).

B - La seconde catégorie de biens s'acquiert au terme d'une procédure faisant intervenir le maire et le conseil municipal.

La procédure débute par un arrêté du maire constatant l'existence d'un bien présumé vacant et sans maître (article L. 1123-3 du CGPPP - doc. 1), qui doit être pris après avis de la commission communale des impôts directs (article R. 1123-1 doc. 3).

Les modalités de publicité (publication et notification) de cet arrêté sont essentielles, celui-ci pouvant être contesté devant le juge administratif (CAA Marseille, 2011 - doc. 10). L'arrêté n'a néanmoins pas à être publié dans un journal.

d'annonce légale (CAA Paris, 2022, 21PA 06330 - doc. 14)

Fait pour un propriétaire de se manifester dans un délai de 6 mois (ou d'un mandataire - CE, 1984, n° 30678 doc. 9), l'immeuble est présumé sans maître et le conseil municipal, puis le maire peuvent l'incorporer au sein de la propriété publique, sans qu'il ait besoin de réclamer la

Un appui de l'administration fiscale peut être sollicité (art. L. 123-3 II du CGPP).

À défaut de délibération, le préfet peut constater l'incorporation dans la propriété de l'État.

Je me tiens à votre disposition pour vous apporter toute précision utile, de vive voix, ou sous forme de schémas.

publié

(CE, 2024, n° 483364  
doc - 15)

## Analyse juridique de la réclamation de M. et M<sup>me</sup> Plisson

Par un contrat du 21 août 2024 (doc. 22), M. et M<sup>me</sup> Plisson ont formé une réclamation tendant à ce qu'il leur soit restitué deux biens acquis par la commune pour la mise en œuvre de la procédure des biens vacants et sans maître.

À titre subsidiaire, à défaut de restitution, ils réclament le paiement d'une indemnité de 1 250 000 euros, sans négociation possible.

À défaut, ils entendent un recours contentieux.

Les deux parcelles en cause sont la parcelle cadastrée 3 au lieu-dit du Verbin, qui se situe en zone urbaine au plan local d'urbanisme, et la parcelle cadastrée n° 179 au lieu-dit aux Amas, qui se situe en zone agricole.

Il ressort des pièces du dossier, d'une part, que la parcelle n° 279 a été revendue à un promoteur à hauteur de 505 000 euros, qui l'a revendue à des particuliers au prix de 1 000 000 d'euros en août 2024 (doc. 26).

D'autre part, s'agissant de la parcelle n° 3, elle est toujours propriété de la commune, qui a réalisé des aménagements et des travaux de viabilisation à hauteur de 650 000 euros.

### I - Cadre juridique de la réclamation de M. et M<sup>me</sup> Plisson

La demande de M. et M<sup>me</sup> Plisson s'inscrit dans le cadre du droit à restitution institué par l'article L.2222-20 du CGPP (doc. 3).

Ces dispositions posent le principe suivant : tout propriétaire ou ayant-droit d'un bien transféré dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure des biens vacants et sans maîtres est en droit d'en exiger la restitution.

L'article précise néanmoins qu'il en va différemment s'il ne peut être fait droit à la demande lorsque le bien a été aliéné ou cédé d'une manière s'opposant à cette restitution.

Dans ces hypothèses, l'intéressé peut demander le paiement d'une indemnité représentant la valeur immobilière au jour de l'acte d'aliénation.

Faute d'accord amiable, l'indemnité est fixée par le juge judiciaire, qui n'a pas à prendre en compte les éventuels plus-values, qui n'ont pas de lien direct avec le préjudice résultant de la dépossession (par analogie, pour une expropriation : Cour de cassation, 3<sup>e</sup> chambre civile, 2022, n° 20-17.133). C'est l'interprétation que le juge fait de l'article 7.322-1 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique - doc. 7 bis). Aux termes de ce dernier article, le juge se place en effet à la date de l'acte portant transfert de propriété.

En contrepartie de la restitution, l'intéressé est susceptible de payer à la commune les dépenses nécessaires de conservation du bien ainsi que le montant des charges qu'ils ont éludées (article 1.222-20 du CC-PPP).

L'exercice de ce droit à restitution et, le cas échéant, du recours en restitution se distingue d'éventuels recours que M. et Mme Plihon pourraient intenter à l'encontre d'acte de la procédure, qu'ils estiment irréguliers, de biens vacants et sans maîtres (CAA de Douai, 2016, n° 12DA00287 - doc. 12). Il

No 2035

Il s'agirait alors d'un recours en excès de pouvoir qui ressortit à la compétence de la juridiction administrative (Tribunal des conflits, 1983, n° 02267 - doc. 8), à charge pour cette dernière de poser une question préjudicielle dans le cadre renouvelé de la jurisprudence SCA du Châteauneuf (TC, 2013).

Par ailleurs, les intérêts peuvent être susceptibles d'exercer un régime d'exception après de demandes à ce que le juge, en ce qui concerne toute décision prise par la commune qui serait relative au sort des biens en cause. Ainsi, ils pourraient faire obstacle à ce que la commune exerce les droits du propriétaire sur ces biens (CE, 2024, n° 475259).

Au-delà de ces aspects contentieux et de la régularité ou non de la procédure suivie, qu'il conviendrait d'examiner pour mesurer le risque contentieux, la question se pose de savoir si M. et M<sup>me</sup> P. étaient propriétaires des biens en cause et, ainsi, fondés à exiger leur restitution.

La jurisprudence adopte une approche encadrée pour déterminer ce point. Ainsi, elle a pu attacher une importance au cadastre (CAA Marseille, 2011, n° 03MA04564), à un acte de notoriété publique d'un notaire (CAA Douai, 2012, n° 12DA00287 - doc. 11) ou à un certificat d'hérédité (lecture à caution : CAA Nancy, 2018, n° 17NC00821 - doc. 13).

## II- Application du cadre juridique exposé à la réclamation de M. et de M<sup>me</sup> Phisoa.

### A- Sur la qualité de propriétaire

À l'appui de leur réclamation, les intéressés font valoir un certain nombre de pièces d'une valeur probante diverse.

En premier lieu, pièce la moins probante, ils joignent une attestation d'une voisine, qui les connaissant depuis 25 ans et qui semble bien connaître le contenu du dossier. Selon son témoignage, les intéressés seraient propriétaires des biens en cause de puis juillet 2021, à la suite du décès d'un aïeul (doc. 25)

En deuxième lieu, ces dires sont en partie corroborés par des relevés cadastraux du janvier 2020 et de janvier 2021. On y lit : que la parcelle n° 279 serait devenue propriété de M. Phisoa. Cependant, la parcelle n° 3 appartenait, selon ce relevé, à M. Poyronet (doc. 23)

En dernier lieu, les intéressés fournissent une attestation d'un notaire aux termes de laquelle ils seraient propriétaires des biens depuis le décès de M<sup>me</sup> Edith Phisoa, le 3 janvier 2021. Selon lui, les relevés cadastraux auraient été mis à jour au cours de l'année 2021, ce qui peut expliquer la contradiction avec les relevés produits (doc. 24)

Néanmoins, une dernière pièce semble confirmer l'exactitude des relevés. Un courrier du service des impôts français du 20 décembre 2020 précise bien que M<sup>me</sup> Ed. Phisoa s'acquittait de la taxe française sur la parcelle 279 tandis que c'était M. Poyronet qui s'acquittait sur l'autre parcelle.

Des lors, il ressort de ces pièces, au regard de

la grande prudence prônée, que l'on peut raisonnablement estimer que les intéressés étaient propriétaires de la parcelle n° 279, mais qu'ils ne l'étaient pas de la parcelle n° 3.

Ils avaient donc le droit de demander la rectification de l'état parcelle n° 279.

### B - Sur la procédure d'acquisition

La commune a été déclarée d'intérêt dans le cadre de la loi de la 2<sup>e</sup> catégorie.

Par un arrêté du 20 janvier 2021 (doc. 18), puis après avis du conseil de l'épave (doc. 20), le maire a pris un arrêté constatant que la parcelle n° 279 n'avait pas de propriétaire connu et qu'aucune taxe foncière n'avait été acquittée depuis plus de trois ans.

Or, le conseil du 20 décembre 2020 révèle que ces conditions n'étaient pas remplies.

Ainsi, la procédure qui s'est poursuivie par une délibération du 25 juillet 2022 et un arrêté du maire du 20 janvier 2023 est entachée d'illégalité et est toujours susceptible de faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir ou d'un référé, ce dernier arrêté n'ayant été affiché que le 25 août 2024 (doc. 19, doc. 20 et doc. 21).

III - En conclusion

Les intéressés ont fondé à demander la restitution de la parcelle n° 279, ainsi qu'en contentieux.

Dès lors que la parcelle en cause a été vendue (dec. 26), ils ont fondé à obtenir une indemnisation du fait de la dépossession illégale.

Cette parcelle a été vendue pour un prix de 505 000 euros. Les intéressés demandent 1 250 000 euros. Si la jurisprudence considère que les plus-values n'ont pas à être indemnisées, il peut être certainement d'éviter, au regard de nos principes juridiques exposés ci-dessus et de travaux déjà réalisés, de trouver un accord autour de 1 000 000 d'euros, qui correspond à la somme de la revente par la promotion, dans le respect de l'interdiction pour une personne publique de faire des libéralités (CE 1997 (commune de Fougerolles)).

Je me tiens à votre disposition pour toute précision que vous jugerez utile.

Le Directeur des affaires  
juridiques