

LE MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR
ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

DIRECTION GENERALE
DES COLLECTIVITES LOCALES

SOUS-DIRECTION
DES COMPETENCES ET
DES INSTITUTIONS LOCALES

BUREAU DES OPERATIONS D'AMENAGEMENT, DE L'URBANISME
ET DE L'HABITAT

AFFAIRE SUIVIE PAR :

Pascal MATHIEU
Nolwenn de CADENET
Tél : 01.40.07.27.39
Télécopie : 01.49.27.49.79

LE MINISTRE DE L'ECONOMIE DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

DIRECTION GENERALE DES IMPOTS

SERVICE DE L'APPLICATION

DOMAINE

BUREAU F 3

AFFAIRE SUIVIE PAR :

Jean-Michel PONS
Claude SAGUI
Tél : 01 53 18 09 99
Télécopie : 01 53 18 95 43
CS 06-77

08 MARS 2006

*à Madame et Messieurs les Préfets de Région,
Préfets des départements
et Mesdames et Messieurs les Préfets de départements
de métropole et d'outre-mer*

NOR MGT 06 0010261C

OBJET : Modalités d'application de l'article 147 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

L'article 147 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales indique que les biens sans maître appartiennent désormais aux communes et, en cas de renonciation, à l'Etat, alors que les biens issus des successions en déshérence demeurent la propriété de l'Etat. La présente circulaire précise donc la définition de ces deux catégories de biens, ainsi que leur procédure d'acquisition.

Le régime juridique des biens vacants et sans maître a été profondément modifié par l'article 147 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. La présente circulaire a pour objet de préciser les modalités d'application de ce nouveau dispositif.

Désormais, en application de l'article 713 du code civil et des articles L.25, L.27 bis et L.27 ter du code du domaine de l'Etat, modifiés par l'article 147 de la loi précitée, **les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à la commune** sur le territoire de laquelle ils sont situés. Toutefois, si la commune renonce à exercer ce droit, l'Etat en devient propriétaire.

Dès lors, il convient de définir les biens sans maître (1), puis d'indiquer les modalités de leur acquisition par les communes ou, subsidiairement, par l'Etat (2).

1. La définition des biens sans maître

Il ressort des termes des articles 713 du code civil et L.25 du code du domaine de l'Etat, qui visent des biens situés sur le territoire d'une commune, et de l'article L. 27 bis de ce dernier code relatif à des immeubles soumis à des contributions foncières que le législateur a entendu appliquer ces textes à des **biens immobiliers**.

Les communes peuvent acquérir les biens immobiliers dont le propriétaire est inconnu ou dont le propriétaire est connu mais décédé depuis plus de trente ans, sans héritier, ou en laissant des héritiers n'ayant pas accepté la succession.

En revanche, les biens immobiliers issus des successions en déshérence demeurent, en application de l'article 539 du code civil, la propriété de l'Etat.

Enfin, il convient également de distinguer les biens sans maître d'autres catégories d'immeubles non entretenus, telles que les parcelles en état d'abandon manifeste (articles L. 2243-1 à L. 2243-4 du code général des collectivités territoriales) et les terrains ayant fait l'objet d'un abandon au profit de la commune (article 1401 du code général des impôts).

1.1 Les biens dont le propriétaire est inconnu

1.1.1 Les biens dont le propriétaire a **disparu**

Il s'agit des biens immobiliers qui appartenaient à une personne identifiée, disparue sans laisser de représentant (biens ayant appartenu à une personne connue mais dont la date du décès n'a pu être déterminée à l'issue des recherches effectuées par la personne publique), et qui ne sont pas devenus la propriété d'une autre personne (en particulier, les immeubles pouvant être devenus la propriété d'une autre personne par l'effet de la prescription acquisitive).

Dès lors, il est impossible de déterminer l'identité de l'actuel propriétaire de ces biens.

1.1.2 Les biens dont le propriétaire est **inconnu**

Il s'agit des biens immobiliers pour lesquels il n'existe aucun titre de propriété publié au fichier immobilier de la conservation des hypothèques, ou au livre foncier (y compris une attestation immobilière dressée à la suite de la mise en œuvre de la prescription acquisitive), ni aucun document cadastral susceptible d'apporter des renseignements quant à l'identité du propriétaire.

1.2 Les biens dont le propriétaire est connu mais décédé

1.2.1 les biens dont le propriétaire est connu et **décédé depuis plus de trente ans**, sans héritier, ou en laissant des héritiers n'ayant pas accepté la succession

Il s'agit des biens immobiliers dont le propriétaire, identifié, est décédé depuis **plus de trente ans**, sans héritier, ou dont les héritiers n'ont pas accepté la succession, expressément ou tacitement, pendant cette période. Par conséquent, ces héritiers ne peuvent plus recueillir les biens en cause en application du principe de la prescription trentenaire en matière de succession (article 789 du code civil). Ces biens n'ont plus de propriétaire et sont donc sans maître.

Il convient de noter que le décès (ou « l'absence » qui produit les mêmes effets que le décès en application de l'article 128 du code civil) doit être établi avec certitude, afin que la commune puisse faire valoir ses droits à l'égard des biens dont il s'agit.

1.2.2 Les biens issus des successions en déshérence

A la différence des biens relevant des catégories énumérées ci-dessus, qui reviennent à la commune, les biens immobiliers individualisés des personnes qui sont décédées depuis **moins de trente ans**, sans héritiers ou dont les héritiers ont refusé la succession, appartiennent à l'Etat. Au delà de cette période de trente ans, ces biens peuvent être acquis par la commune, selon les modalités prévues ci-dessus au 1.2.1.

En application des articles 539 et 768 du code civil, les successions abandonnées qui consistent en une universalité et non en un bien immobilier isolé, et qui proviennent de personnes ne laissant, à la date de leur décès, aucun héritier ou seulement des héritiers au degré non successible (article 745 du code civil) et n'ayant pas consenti de legs universel, sont dites en déshérence. Elles appartiennent à l'Etat quelle que soit la date du décès des personnes considérées.

Dans ce cas, ces successions sont appréhendées selon les modalités prévues par les articles 769 et 770 du code civil. Les services du Domaine demandent donc l'envoi en possession de l'Etat au tribunal de grande instance dans le ressort duquel la succession est ouverte.

2. Les modalités d'acquisition des biens sans maître

Les biens sans maître sont acquis par la commune (ou, subsidiairement, par l'Etat) soit de plein droit, en application des articles 713 du code civil et L. 25 du code du domaine de l'Etat, soit à l'issue de la procédure décrite à l'article L. 27 bis du code du domaine de l'Etat. Il convient cependant, préalablement, qu'une enquête relative à la propriété des dits biens ait été diligentée par la commune.

2.1 Enquête préalable.

Il convient d'inviter les communes qui souhaitent exercer leur droit de propriété sur des biens sans maître à s'assurer préalablement que les biens considérés peuvent effectivement être qualifiés de biens sans maître.

Des éléments d'information peuvent être recueillis en se rapprochant des services déconcentrés du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (cadastre, publicité foncière, recouvrement des taxes foncières) et des notaires, en consultant les registres d'état civil, mais également en effectuant des enquêtes de voisinage.

Le cas échéant, les communes peuvent prendre l'attache du service du Domaine afin de conforter, au vu des résultats de l'enquête, leur analyse eu égard, notamment, à l'imbrication des droits des communes et de ceux de l'Etat. Il importe, en effet, de s'assurer que les communes n'appréhendent pas des biens revenant à l'Etat, sur le fondement du régime juridique des biens en déshérence précité (article 539 du code civil).

2.2 Mise en œuvre de la procédure d'acquisition

2.2.1 Acquisition de plein droit en application des articles 713 du code civil et L. 25 du code du domaine de l'Etat

Il convient d'inviter les assemblées délibérantes communales, en vertu des dispositions de l'article L.2121-29 du code général des collectivités territoriales, 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 est constatée par un procès-verbal, affiché en mairie, selon les modalités de l'article L.2131-1 du code général des collectivités territoriales. Ce procès-verbal qui n'est pas créatif de droits, n'a pas à être publié au fichier immobilier.

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

Enfin, il convient de préciser que si une commune peut renoncer à la propriété de biens identifiés (notamment par leurs références cadastrales), 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.

2.2.2 Acquisition par l'application de l'article L. 27 bis du code du domaine de l'Etat.

Afin d'incorporer des biens immeubles dans son domaine, au titre des biens présumés sans maître, la commune dispose également de la procédure instituée par l'article L. 27 bis du code du domaine de l'Etat, qui comporte deux phases distinctes : la commune doit tout d'abord constater que le bien est effectivement sans maître, avant de l'incorporer dans son domaine.

2.2.2.1 Procédure constatant que le bien est présumé sans maître (art L.27 bis alinéa 1 et 2)

Lorsqu'un immeuble n'a plus de propriétaire connu et que les **contributions foncières** n'ont pas été acquittées depuis plus de **3 ans**, cette situation est constatée par un arrêté du maire, pris après avis de la commission communale des impôts directs.

Le maire, qui souhaite acquérir ce bien doit respecter la procédure suivante :

- une publication et un affichage de cet arrêté, selon les modalités de l'article L.2131-1 du code général des collectivités territoriales ;
- une notification de l'arrêté aux derniers domicile et résidence connus du propriétaire ;
- une notification de l'arrêté à l'habitant ou exploitant, si l'immeuble est habité ou exploité ;
- une notification de l'arrêté au représentant de l'Etat dans le département.

Dans le cas où le propriétaire ne s'est pas fait connaître dans un délai de **6 mois**, à dater de l'accomplissement de la dernière des mesures de publicité prévues ci-dessus, l'immeuble est présumé sans maître et peut être acquis par la commune.

2.2.2.2 Procédure d'incorporation du bien présumé sans maître dans le domaine communal (art L.27 bis alinéa 3)

L'incorporation du bien présumé sans maître dans le domaine communal est décidée par une délibération du conseil municipal et constatée par arrêté du maire.

Il est important de noter que la délibération du conseil municipal doit être prise dans un délai de 6 mois, courant à compter de la date à laquelle il a été constaté que le bien est présumé sans maître.

A défaut de délibération prise dans le délai précité, la commune devra, au terme de ce délai, informer, par courrier, les services de la préfecture de son refus d'appréhender le bien sans maître. La propriété du bien sera alors attribuée à l'Etat et son transfert dans le domaine de l'Etat sera constaté par un arrêté préfectoral.

3. Les modalités de restitution des immeubles acquis (art L.27 ter)

Le régime de droit commun prévoit que, dans le cas où le propriétaire initial du bien ou ses ayants-droits se manifestent postérieurement à la date d'acquisition de ce bien par les personnes publiques, celles-ci ont l'obligation de le restituer, en son état d'origine.

Tel serait le cas des immeubles acquis de plein droit par la commune (ou subsidiairement par l'Etat) en application des articles 713 du code civil et L. 25 du code du domaine de l'Etat.

En revanche, par exception à ce régime de droit commun, l'article L. 27 ter du code du domaine de l'Etat a expressément prévu que lorsque la propriété d'un immeuble a été attribuée à une commune (ou à défaut à l'Etat), à l'issue de la procédure décrite à l'article L. 27 bis du même code, l'ancien propriétaire n'est plus en droit d'en exiger la restitution si :

- ce bien a été aliéné, c'est à dire s'il a déjà été vendu par la personne publique à un tiers ;
- ce bien a été utilisé d'une manière ne permettant pas cette restitution, c'est à dire s'il a été aménagé, notamment à des fins d'intérêt général.

Néanmoins, il peut obtenir, de la commune ou de l'Etat, une indemnité égale à la valeur de l'immeuble au jour de son utilisation ou de son aliénation.

Pour ce faire, l'ancien propriétaire devra adresser sa demande à la personne publique qui a acquis le bien, à savoir la commune sur le territoire de laquelle il est situé ou, à défaut, l'Etat représenté par le préfet du département.

En application des dispositions de la loi n°2000-321 du 12 avril 2001 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, l'autorité compétente devra accuser réception de la demande de l'intéressé, lui communiquer les coordonnées postales, téléphoniques et électroniques du service chargé de l'instruction de sa demande et lui indiquer le délai au terme duquel le silence conservé par ce service vaudra décision implicite de rejet ou d'acceptation, ainsi que les délais et voies de recours contre cette décision.

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

Il convient de noter que la restitution du bien ou le paiement de l'indemnité est subordonné 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 3 ans prévu au 1^{er} alinéa de l'article L.27 bis et notamment les taxes foncières ;
- des dépenses engagées par la commune ou par l'Etat, au titre, notamment, de la conservation de ce bien.

4. Dispositions transitoires et diverses

4.1 Entrée en vigueur de l'article 147 de la loi du 13 août 2004

4.1.1 Date d'entrée en vigueur

L'article 147, figurant dans le titre IX de la loi du 13 août 2004 et qui étend les compétences des communes en matière d'acquisition des biens vacants et sans maître, n'est pas au nombre des dispositions dont l'entrée en vigueur a été différée au 1^{er} janvier 2005.

Le Conseil d'Etat considère que « l'entrée en vigueur [d'un texte] n'est différée que si elle est manifestement impossible », (CE, 17 février 1971, Ministre de la santé publique).

Les dispositions de l'article 147, jugées suffisamment précises, sont donc d'**application immédiate**, à savoir dès le lendemain de la publication de la loi au Journal Officiel de la République Française, soit le 18 août 2004.

4.1.2 Dossiers en cours

Les dossiers dont l'instruction avait débuté antérieurement à la publication de la loi, mais qui n'avaient pas fait l'objet, à cette date, d'un arrêté préfectoral portant incorporation du bien dans le domaine de l'Etat, doivent être transmis, par les services du Domaine, aux communes, afin que celles-ci puissent remplir les obligations qui découlent de l'article 713 du code civil. Il convient de préciser que, dans ce cas de figure, la commune doit reprendre la procédure d'appréhension du bien dans son ensemble, telle que précédemment décrite.

Les services du Domaine ont été invités par la direction générale des impôts à communiquer aux communes les informations relatives à ces dossiers.

4.2 Dispositions relatives à l'outre mer

Les départements d'outre-mer possèdent le même statut juridique que les départements métropolitains et sont soumis aux mêmes règles de droit. L'article 73 de la Constitution de 1958 leur permet seulement d'adapter leur organisation administrative et les dispositions des textes législatifs, en raison de leur situation particulière.

L'article 147 de la loi du 13 août 2004 n'ayant pas prévu d'adaptations particulières pour ces départements, ils sont, par conséquent, soumis au régime juridique de droit commun.

Le ministre délégué aux collectivités territoriales
Pour le ministre et par délégation
Le Directeur Général des Collectivités Locales


Dominique SCHMITT

Le Ministre de l'Economie, des Finances
et de l'Industrie
Pour le ministre et par délégation
Le Directeur Général des Impôts


Bruno PARET