

Le régime juridique des biens sans maître

Pour rappel, le régime des biens sans maître a été modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR), par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et, plus récemment, par les articles 98 et 99 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi 3DS).

Sauf mention contraire, les articles cités dans la présente fiche sont ceux du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

Éléments introductifs

La thématique de l'appréhension des biens sans maître pose diverses questions allant de leurs modalités d'acquisition à leur incorporation dans le domaine de la collectivité. Par principe, les biens sans maître appartiennent aux communes sur le territoire desquelles ils sont situés. Pour autant, la commune peut, par délibération du conseil municipal, renoncer à exercer ses droits sur tout ou partie de son territoire au profit de l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre.

Par ailleurs, si la commune ou l'EPCI renonce à exercer ses droits, la propriété est transférée de plein droit :

- ✓ pour les biens situés dans les zones définies à l'article L. 322-1 du code de l'environnement, au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) lorsqu'il en fait la demande ou, à défaut, au conservatoire régional d'espaces naturels (CREN) agréé au titre de l'article L. 414-11 du même code lorsqu'il en fait la demande ou, à défaut, à l'État ;
- ✓ pour les autres biens, après accord du représentant de l'État dans la région, au CREN agréé au titre de l'article L. 414-11 lorsqu'il en fait la demande ou, à défaut, à l'État (voir l'article 713 du code civil (https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000045211894)).

Les services des domaines au soutien des collectivités

Dans chaque département, les collectivités territoriales peuvent s'appuyer sur les services des domaines (direction de l'immobilier de l'État) qui ont un triple rôle d'expert immobilier, d'opérateur foncier et de gestionnaire de patrimoine privé. Un maire qui souhaiterait traiter la question d'un bien immobilier sans maître sur le territoire de sa commune peut donc, le cas échéant, contacter le service local du domaine (réponse ministérielle n° 63872 publiée au JOAN du 9 février 2010, page 1449 : <https://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-63872QE.htm>).

La procédure d'incorporation des biens sans maître dans le domaine communal répond à une réglementation stricte prévue par le CG3P (articles L. 1123-1 et suivants : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070299/LEGISCTA000006164214/#LEGISCTA000006164214).

En pratique, le recours à ce type d'acquisition suppose d'une part de définir les différentes catégories de bien sans maître, d'autre part de savoir distinguer ce régime de celui des successions en déshérence.

A ces conditions, le processus d'incorporation est régulier, ce qui écarte tout risque de restitution ou d'indemnisation.

Si le CG3P exige un constat de l'abandon des biens sans maître préalablement à leur appropriation par une collectivité, une telle procédure requiert l'accomplissement de mesures de publicité par ladite collectivité ; il s'agit là d'une formalité substantielle dont l'inobservation constitue une illégalité (voir notamment CAA Bordeaux, 28 avril 2011, n° 10BX01959 :

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETA-TEXT000023957809/>).

Aussi, en cas d'incorporation irrégulière d'un bien dans son domaine communal, une commune peut être condamnée à restituer ce dernier ou, si la restitution n'est plus possible (cas où le bien a été aliéné ou est utilisé d'une manière ne permettant pas cette restitution), à indemniser le propriétaire (voir notamment : - 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 (https://www.amf.asso.fr/m/document/fichier.php?FTP=AMF_20060329160059.pdf&id=6663), accessible avec identifiant / mot de passe), - arrêt du conseil d'État, 21 mars 2011, n° 345979 :

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETA-TEXT000023762888/>).

Le versement d'une telle indemnité se matérialise notamment dans l'hypothèse d'une revendication par le propriétaire initial du bien ou par ses ayants droit, postérieurement à la date d'acquisition de celui-ci par une personne publique, dans les limites de la prescription.

A défaut d'accord amiable quant à l'indemnité de compensation, celle-ci est fixée par le juge compétent en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (article L. 2222-20 : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000033034823).

La présente fiche abordera successivement les différents types de biens susceptibles d'appropriation par une collectivité (*première partie*), puis la procédure à suivre dans chaque situation (*seconde partie*).

Important : différence entre les biens sans maître et les successions en déshérence

Les biens sans maître ne se confondent pas avec les biens dépendant d'une succession en déshérence, lesquels appartiennent à l'État (en application de l'article L. 1122-1) et qui ne sont, par conséquent, pas susceptibles de faire l'objet d'une appropriation par les communes ou les EPCI.

Concrètement, seul « l'État peut prétendre aux successions des personnes qui décèdent sans héritier et aux successions abandonnées. Celles-ci consistent en une universalité de patrimoine et non en un bien immobilier isolé ; elles proviennent de personnes décédées sans héritiers au degré successible et sans avoir consenti de legs universels. Elles appartiennent à l'État en vertu de son droit de souveraineté, quelle que soit la date du décès des personnes considérées. Ces successions sont appréhendées par l'État selon les modalités fixées à l'article 811 du code civil et à l'article 1354 du code de procédure civile. » (cf. site Internet www.collectivites-locales.gouv.fr, Compétences, Les biens sans maître, (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/competences/les-biens-sans-maitre#2>)).

Ainsi, l'article L. 1122-1 prévoit que : « Conformément à l'article 724 du code civil, l'État doit demander l'envoi en possession selon les modalités fixées au premier alinéa de l'article 770 du même code. ». Enfin, l'article 768 du code civil dispose que l'héritier peut accepter la succession purement et simplement ou y renoncer, l'article 539 du même code précisant que les biens des personnes qui décèdent sans héritiers ou dont les successions sont abandonnées appartiennent à l'État.

Il convient en outre 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. 2243-3 du CGCT) et les terrains ayant fait l'objet d'un abandon au profit de la commune (article 1401 du code général des impôts, CGI) - voir circulaire du 8 mars 2006 précitée.

I. Les différentes catégories de biens sans maître

Selon l'article L. 1123-1 les biens n'ayant pas de maître, sont classés en deux catégories.

A. Les biens qui font partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté (1° de l'article L. 1123-1)

En application du IV de l'article 98 de la loi 3DS, pour les successions ouvertes à compter du 1^{er} janvier 2007 et non encore partagées, ce délai est ramené à dix ans lorsque les biens se situent :

- ✓ dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme au sens de l'article L. 312-3 du code de l'urbanisme ou d'une opération de revitalisation de territoire au sens de l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation ;
- ✓ dans une zone de revitalisation rurale au sens de l'article 1465 A du CGI ;
- ✓ dans un quartier prioritaire de la politique de la ville au sens de l'article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Comme le précise le site Internet www.collectivites-locales.gouv.fr (voir lien en page 2), « les biens immobiliers individualisés, qui font partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans, ou dix ans selon le cas, et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté constituent des biens sans maître proprement dits. Par détermination de la loi, ils appartiennent aux communes/EPCI ou, en cas de renonciation de ceux-ci, au CELRL ou au CREN ou bien à l'État (articles 713 du code civil et L. 1123-2 du CG3P).

Cette catégorie de biens comprend (...) les biens immobiliers dont le propriétaire, identifié, est décédé depuis plus de trente ans ou dix ans selon les cas, sans héritier, ou en laissant des héritiers n'ayant pas accepté la succession, expressément ou tacitement, pendant cette période. ».

Important : le décès doit être établi avec certitude pour que la commune ou l'EPCI puisse faire valoir ses droits à l'égard du bien concerné (en la matière, l'absence produit les mêmes effets que le décès en application de l'article 128 du code civil).

B. Les 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 tiers (2° de l'article L. 1123-1)

Il convient tout d'abord de préciser que l'ancienne mouture des articles L. 1123-1 et suivants opérait une distinction entre les immeubles sans propriétaire connu selon qu'ils étaient soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties ou la taxe foncière sur les propriétés non bâties. A cette fin, l'article L. 1123-1 3° et l'article L. 1123-4 traitaient spécifiquement de ce dernier cas.



La loi 3DS a mis fin à cette distinction, comme l'a d'ailleurs rappelé le ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales dans une réponse ministérielle n° 38016 publiée au JOAN du 12 avril 2022, page 2379

(<https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-38016QE.htm>) : « Afin de répondre aux difficultés rencontrées par les communes pour mettre en œuvre, la procédure relative à l'acquisition des biens non-bâties prévue à l'article L. 1123-4 du CG3P, l'article 99 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 (...) dite « 3DS », a supprimé cette procédure spécifique. Dorénavant, la procédure de l'article L. 1123-3 du CG3P qui ne concernait que les biens bâtis, est applicable à l'ensemble des biens, bâtis ou non-bâties, présumés sans maître. Il n'existe ainsi qu'une seule procédure d'acquisition sous la seule responsabilité de la collectivité (...) ».

Cette deuxième catégorie « élargie » fait désormais référence aux immeubles qui d'une part, n'ont pas de propriétaire connu et, d'autre part, dont les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers depuis plus de trois ans.

Ces deux critères étant cumulatifs, ils doivent être simultanément réunis.

1er critère : l'absence de propriétaire connu

En pratique, il s'agit :

- des cas où « *il n'existe aucun titre de propriété publié au fichier immobilier des services de la publicité foncière ou au livre foncier ni aucun document cadastral susceptible d'apporter des renseignements quant à l'identité du propriétaire ;*



- *des biens immobiliers ayant appartenu à une personne connue mais qui a disparu sans laisser de représentant identifié, et qui ne sont devenus la propriété d'aucune autre personne.* » (voir site Internet www.collectivites-locales.gouv.fr, voir lien mentionné en page 2 de la présente fiche).

2ème critère : les taxes foncières n'ont pas été acquittées depuis plus de trois années ou ont été acquittées par un tiers

La collectivité concernée ne peut s'approprier les immeubles sans propriétaire connu que si les taxes foncières afférentes n'ont pas été payées ou ont été payées par un tiers.

Biens sans maître et secret professionnel de l'administration fiscale

Les agents de la DGFIP sont tenus au secret professionnel renforcé pour toutes les informations recueillies à l'occasion de l'établissement de l'assiette, du contrôle, du recouvrement ou du contentieux des impôts, droits, taxes et redevances prévus au CGI. La procédure d'incorporation des biens présumés sans maître pour les immeubles assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties ne fait l'objet d'aucune dérogation au secret professionnel.

Dans ces conditions, la collaboration entre la DGFIP et une commune sera par définition limitée à la communication d'informations qui ne sont pas couvertes par le secret fiscal, dès lors qu'une certaine publicité à ces informations est prévue par la loi, ou encore que les communes disposent par ailleurs, au titre de certaines informations, d'une dérogation au secret fiscal.

Il peut s'agir des informations relatives au nom et adresse du propriétaire dès lors que l'article L. 107 A du LPF autorise la communication ponctuelle à toute personne qui en fait la demande, des informations relatives aux noms et adresses des titulaires de droits sur les immeubles. Les informations relatives à la publicité foncière pourront également être communiquées, puisqu'elles sont publiques par définition. Enfin, en application des dispositions du a) de l'article L. 135 B du LPF, les communes disposent des extraits de rôles des impositions émises à leur profit. Les informations figurant sur ces extraits pourront donc être communiquées (réponse ministérielle n° 36622 publiée au JOAN du 6 avril 2021, page 2974 : <https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-36622QE.htm>).

Néanmoins, la nouvelle mouture de l'article L. 1123-3 prévoit désormais en son II que l'administration fiscale transmet au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, à leur demande, les informations nécessaires à la mise en œuvre de la procédure d'acquisition prévue au I dudit article.

Comment les communes peuvent-elles avoir accès aux informations nécessaires ?

En pratique, la commune ou l'EPCI est invité à transmettre sa demande à la direction départementale des finances publiques de son département (pôle de gestion fiscale), à l'aide du formulaire accessible depuis le lien suivant : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/competences/procedure-dacquisition-des-biens-presumes-sans-maitre>.

Ce formulaire doit être complété des références cadastrales et de l'adresse du bien, de la nature bâtie ou non bâtie du bien et éventuellement de l'identité du propriétaire et de son numéro de compte communal (voir l'annexe 2 en page 9).

A noter

Sur ce point, la direction départementale des finances publiques du Var adressait le 27 juin 2022 un courrier à l'AMF 83 traitant de la simplification de la procédure d'acquisition des biens présumés sans maître (voir l'annexe 1 en pages 7 et 8 qui évoque notamment la transmission dématérialisée du formulaire).

II. La procédure à suivre pour l'acquisition des biens sans maître

La procédure varie selon la catégorie de bien sans maître concernée.

A. Procédure pour les biens sans maître relevant du 1° de l'article L. 1123-1

Selon l'article L. 1123-2, les règles relatives à la propriété des biens mentionnés au 1° de l'article L. 1123-1 sont fixées par l'article 713 du code civil.

En la matière, il est traditionnellement fait référence à une acquisition de plein droit.

Les textes ne fournissent pas de précisions, pas plus qu'ils n'évoquent un formalisme particulier quant à la procédure à suivre.

Néanmoins, il revient à la collectivité de prendre une délibération afin de formaliser cette acquisition (article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales - CGCT).

B. Procédure pour les biens sans maître relevant du 2° de l'article L. 1123-1

Cette procédure spécifique est détaillée aux articles L. 1123-3 et R. 1123-1 et R. 1123-2.

Première phase : le constat de l'absence de propriétaire connu ou du non acquittement des contributions foncières depuis plus de 3 ans

Cela se matérialise par l'adoption d'un arrêté du maire pris après avis de la commission communale des impôts directs (article R. 1123-1).

Il est ensuite procédé par les soins du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre 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.

Si l'immeuble est habité ou exploité, une notification est également adressée 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'État dans le département.



A noter que 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 CGI.

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 mentionnées, l'immeuble est présumé sans maître.

Deuxième phase : l'incorporation dans le domaine de la collectivité

La commune ou l'EPCI 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, lequel fait l'objet d'un affichage.

Conséquence de l'absence de délibération dans les six mois

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'État (le transfert du bien dans le domaine de l'État étant acté par arrêté préfectoral : article R. 1123-2).

Toutefois, lorsque le bien est situé dans l'une des zones définies à l'article L. 322-1 du code de l'environnement, la propriété est transférée au CELRL lorsqu'il en fait la demande ou, à défaut, au CREN agréé au titre de l'article L. 414-11 du même code lorsqu'il en fait la demande. Lorsque le bien est situé en dehors de ces zones, la propriété peut également être transférée, après accord du représentant de l'État dans la région, au conservatoire régional d'espaces naturels agréé au titre du même article L. 414-11 lorsqu'il en fait la demande (alinéa 5 de l'article L. 1123-3). Le transfert du bien est constaté par un acte administratif ou notarié.

**Précision**

Les bois et forêts acquis dans les conditions prévues à l'article L. 1123-3 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'État. Au cours de cette période, il peut être procédé à toute opération foncière.

Opposabilité aux tiers

Une fois le bien sans maître acquis et incorporé dans le domaine de la collectivité, se pose la question de l'opposabilité aux tiers de cette opération.

Dans le silence des textes, certaines sources préconisent de se rapprocher d'un professionnel du droit pour établir une attestation de propriété et procéder à la publicité au fichier immobilier.

D'autres sources conseillent :

- de publier l'arrêté du maire au fichier immobilier en utilisant le formulaire n° 3265 (Cerfa n° 11196*03 :

https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/formulaires/3265-sd/2020/3265-sd_2900.pdf,

- de fournir deux formulaires dits « extraits d'acte » n° 2651-1 (Cerfa n° 13854*01 :

https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/formulaires/2651-sd/2019/2651-sd_1663.pdf),

le nom du propriétaire n'étant pas connu (voir en ce sens le site Internet de la préfecture de l'Aisne :

https://www.aisne.gouv.fr/content/download/20902/140809/file/Article_Proc%C3%A9dure_AcquisitionBiensSsMa%C3%A9tres_Juin2018.pdf).

Sources : Légifrance – code général de la propriété des personnes publiques, code général des collectivités territoriales, code général des impôts, jurisprudence administrative (arrêts du conseil d'Etat et des cours administratives d'appel) ; jurisprudence judiciaire (arrêts de la cour de cassation)

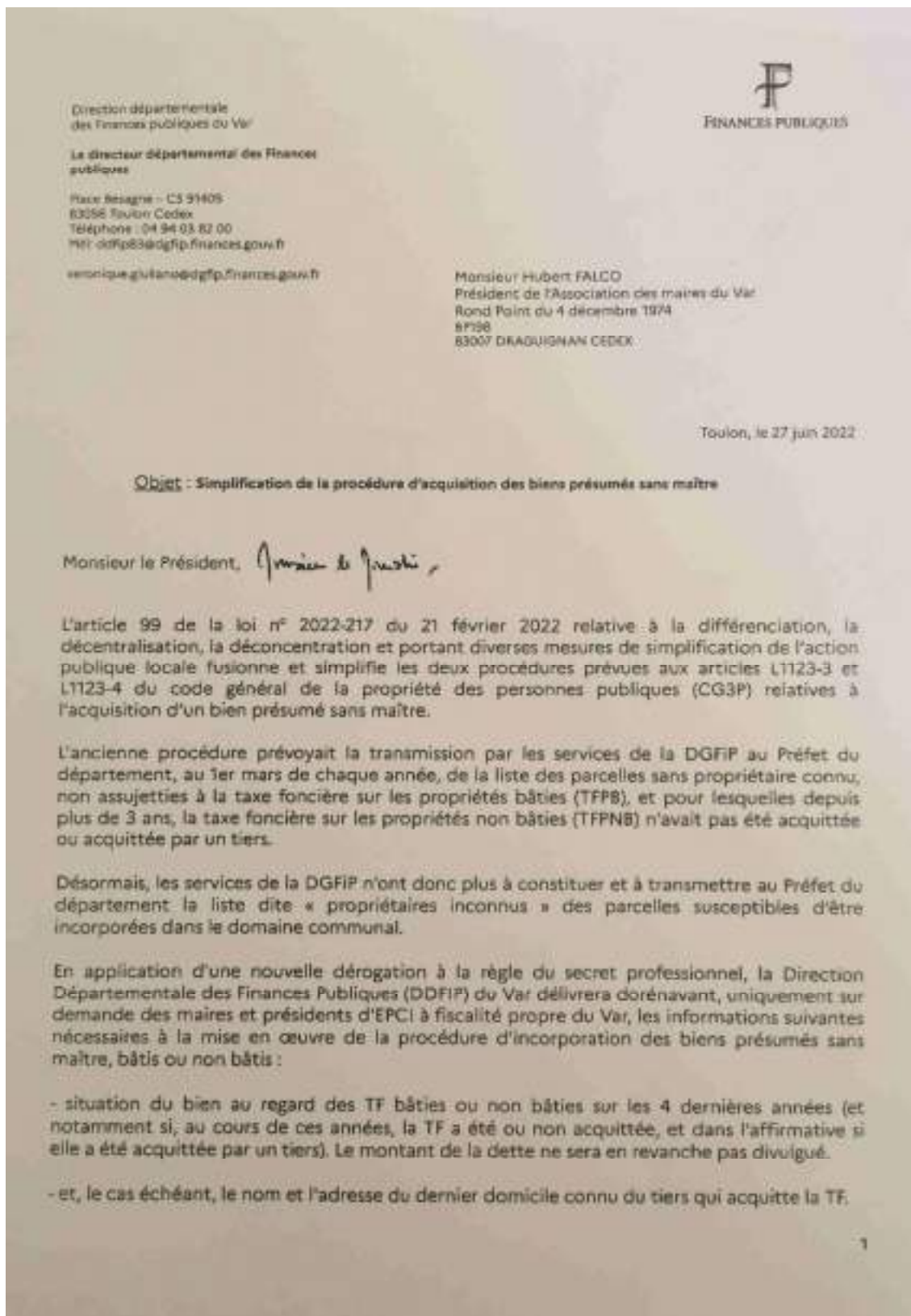
Site Internet de l'Assemblée Nationale – Recherche avancée des questions ;

Site Internet de l'association des maires de France (www.amf.asso.fr)

Sites Internet www.collectivites-locales.gouv.fr ; www.impots.gouv.fr ; Préfecture de l'Aisne (www.aisne.gouv.fr)

La vie communale et départementale – Biens vacants et sans maître. Procédure d'acquisition, revue n° 1121, mise à jour le 24 mars 2022

Rédaction : Ludwig AUDOIN, juriste.

Annexe 1 – Courrier de la DGFIP du Var du 27 juin 2022 (2 pages)

La collectivité devra identifier précisément les biens pour lesquels elle souhaite connaître la situation en matière de recouvrement, via la transmission dématérialisée d'un formulaire (joint ci-après et prochainement mis en ligne sur les sites www.impots.gouv.fr et www.collectivites-locales.gouv.fr) à l'adresse suivante : dofip83.gestionfiscale@dofip.finances.gouv.fr.

Les références cadastrales, l'adresse du bien, éventuellement l'identité du propriétaire et, le cas échéant, son numéro de compte communal ainsi que la nature du bien, bâti ou non bâti devront être indiqués dans la demande.

Le formulaire complété par la DOFIP du Var sera transmis en retour à la collectivité demanderesse par courriel.

Il est enfin rappelé que l'arrêté du maire constatant que l'immeuble satisfait aux conditions prévues par le CG3P, mentionné au 2ème alinéa de l'article L. 1123-3 du CG3P, est pris après avis de la commission communale des impôts directs (CCID) qui s'applique désormais aux biens bâtis et non bâtis.

En cas d'interrogations, mes services, Madame Véronique GIULIANO (veronique.giuliano@dofip.finances.gouv.fr) restent à votre disposition.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le Directeur départemental des Finances
publiques,


Pascal ROTHÉ

Annexe 2 – Formulaire de demande d'informations foncières

DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES

Commune :

Demande de renseignements réalisée dans le cadre de l'acquisition de biens présumés sans maître présentée par la commune ou par l'EPCI ⁽¹⁾
(Articles L. 1123-1 à L. 1123-3 du code général de la propriété des personnes publiques)

ETAT DE SITUATION DU RECouvreMENT DES TAXES FONCIÈRES PENDANT AU MOINS 4 ANNÉES CONSÉCUTIVES

| Municipalité administrative (secteur de parcelles) | DOMAINE OBLIGATOIRES | | DOMAINE FACULTATIVES | | CADRE RÉSERVÉ À L'ADMINISTRATION | | |
|---|----------------------|-----------------------|---|--|----------------------------------|---|--|
| | Adresse du bien | Welli ou non welli | Désignation du donateur propriétaire (ancien indig. et présent) | Numéro de compte communal (2) | Date de la demande | Taxes foncières impayées ou payées par un tiers durant les quatre dernières années (indiquer les années) | Autres renseignements ou observations (le cas échéant, nom et adresse du tiers qui a payé la TF) |
| AH 59 | CHAMP REMARD | Non welli | DUPOIN Jean | D11031 | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |

(1) Rayer la mention inutile.
(2) Le compte communal est composé de l'ensemble des personnes exerçant des droits concurremment sur un ou plusieurs biens d'une commune. Cette donnée figure dans la matrice cadastrale mise à disposition des communes.