



...la proposition de loi visant à

MODERNISER ET FACILITER LA PROCÉDURE D'EXPROPRIATION DE BIENS EN ÉTAT D'ABANDON MANIFESTE

Réunie le 7 avril 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), la commission des lois a examiné le rapport de **François Bonhomme** (Les Républicains – Tarn-et-Garonne) sur la **proposition de loi n° 263 (2018-2019) visant à moderniser et faciliter la procédure d'expropriation de biens en état d'abandon manifeste** déposée par Jacques Mézard, ancien sénateur (Rassemblement Démocratique et Social Européen – Cantal) et inscrite à l'ordre du jour de l'espace réservé du Groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen.

Cette proposition de loi tend à apporter des modifications ciblées à la procédure de « déclaration de parcelle en état manifeste d'abandon » prévue par le code général des collectivités territoriales (CGCT). Elle permet à une commune de contraindre un propriétaire à remédier à l'état d'abandon de son immeuble ou, à défaut, de procéder à l'expropriation de celui-ci suivant une procédure simplifiée.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission des lois a adopté la proposition de loi après l'avoir modifiée par plusieurs amendements notamment destinés à étendre son champ d'application.

1. LA PROCÉDURE DE DÉCLARATION DE PARCELLE EN ÉTAT MANIFESTE D'ABANDON

La procédure de « déclaration de parcelle en état manifeste d'abandon » (DPEMA) prévue par le code général des collectivités territoriales¹ est une des procédures exorbitantes permettant aux communes d'accéder à la propriété en dehors de toute cession à titre onéreux. À ce titre, les communes peuvent également bénéficier de dons et legs dans le cadre d'une procédure prévue par le CGCT² et acquérir les « biens sans maître » définis à l'article L. 1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), selon la procédure prévue aux articles suivants.

L'État est, en revanche, la seule personne morale de droit public à pouvoir prétendre aux successions en déshérence en application de l'article L. 1122-1 du CG3P³.

La procédure de DPEMA est originale puisque le transfert de propriété au bénéfice de la commune n'est pas sa seule finalité. Dans un premier temps, ce transfert est un moyen de pression sur le propriétaire qui est invité à mettre fin à l'abandon manifeste de son fonds une fois que celui-ci est constaté par le maire de la commune concernée. Le transfert de propriété n'intervient que dans un second temps, si le propriétaire ne s'exécute pas. En ce sens, il peut s'agir pour le maire d'une alternative aux mesures de police administrative spéciale en matière d'habitat insalubre ou d'immeuble menaçant ruine s'il souhaite, *in fine*, que la commune s'approprie le bien.

¹ Articles L. 2243-1 à L. 2243-4.

² Articles L. 2242-1 à L. 2242-4 du CGCT auxquels renvoie l'article L. 1121-4 du CG3P.

³ Cet article renvoie aux dispositions des articles 539 et 768 du code civil.

Cette procédure répond donc à une problématique souvent rencontrée par les maires qui doivent se substituer aux propriétaires défaillants pour effectuer des travaux sans pour autant parvenir à obtenir un quelconque remboursement de ce propriétaire. **Elle peut donc être perçue comme une alternative aux astreintes administratives** développées par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi « ELAN », pour inciter le propriétaire à mettre lui-même en œuvre les travaux imposés par des mesures de police administrative spéciale¹.

A. LES BIENS CONCERNÉS PAR LA PROCÉDURE

La procédure de DPEMA ne concerne que des biens répondant à trois critères, en application de l'article L. 2243-1 du CGCT.

Le premier est relatif à **la nature du bien** puisque l'article L. 2243-1 précité vise limitativement les immeubles, les parties d'immeubles, les installations, les terrains et les voies privées assorties d'une servitude de passage public. Ces dernières sont les voies qui appartiennent, certes, à un particulier mais qui sont grevées par une servitude de passage interdisant leur fermeture au public.

Le deuxième critère est **relatif à la situation géographique du bien** puisqu'il doit être localisé « à l'intérieur du périmètre d'agglomération de la commune ». Comme le relève l'exposé général de la proposition de loi, la jurisprudence administrative entend ce terme comme excluant « *les périmètres extérieurs des constructions groupées ou des enclos qu'ils joignent immédiatement* »².

Enfin, **le troisième critère est relatif à « l'abandon » du bien** puisque l'article L. 2243-1 précité impose, d'une part, qu'il ne soit manifestement pas entretenu et, d'autre part, qu'il soit dépourvu d'occupants à titre habituel.

L'article L. 2243-1-1 du CGCT introduit par la loi ELAN de 2018 prévoit une présomption irréfragable d'abandon manifeste pour les parties d'immeubles situées dans le périmètre d'une opération de revitalisation de territoire « *dès lors que des travaux ont condamné l'accès à cette partie* ».

B. LE CONSTAT DE L'ÉTAT MANIFESTE D'ABANDON

L'abandon manifeste de la parcelle est constaté en deux temps. Dans un premier temps, le maire établit un procès-verbal provisoire d'abandon manifeste après avoir déterminé la parcelle concernée et identifié « *les titulaires de droits réels et autres intéressés* »³. Les titulaires de droits réels sont, en premier lieu, les titulaires du droit de propriété ou d'un de ses démembrements : nue-propriété ou usufruit. Il peut également s'agir de créanciers titulaires d'une sûreté réelle assise sur le bien en cause résultant d'une hypothèque ou du nantissement de parts de sociétés civiles immobilières, par exemple. Il s'agit ici d'identifier toute personne ayant intérêt à faire obstacle à l'expropriation future du bien. Le procès-verbal provisoire mentionne ensuite la « *nature des désordres affectant le bien auxquels il convient de remédier pour faire cesser l'état d'abandon manifeste* »⁴.

Une fois établi, le procès-verbal provisoire fait l'objet d'une large publicité. Il est affiché à la mairie ainsi que sur le lieu concerné, fait l'objet d'une publication dans les journaux locaux diffusés dans le département et est notifié aux propriétaires, aux titulaires de droits réels et aux autres intéressés. L'acte est réputé notifié par ces formalités si la personne en cause ou son adresse n'est pas connue.

¹ Voir notamment l'article 194 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

² Conseil d'État, arrêt "Toret" du 23 décembre 1887 rappelée par la circulaire du 3 mars 1986 relative à la création et à l'agrandissement des cimetières.

³ Article L. 2243-2 du CGCT.

⁴ Ibidem.

Si, dans un délai de trois mois, les propriétaires n'ont pas mis fin à l'état d'abandon ou ne se sont pas engagés à le faire, la procédure peut se poursuivre¹. Un procès-verbal définitif est alors établi par le maire qui saisit le conseil municipal, en application de l'article L. 2243-3 du CGCT. Le conseil doit se prononcer sur l'opportunité de l'expropriation. **Celle-ci ne peut bénéficier qu'à la commune elle-même, à un organisme y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement prévue par le code de l'urbanisme et ne peut avoir pour objet que « la construction ou de la réhabilitation aux fins d'habitat » ou « tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement ».**

Le juge administratif a pu reconnaître que « l'utilisation de l'emplacement d'un bien abandonné dans le cadre d'activités portuaires, telles que l'installation d'un chantier naval » était « en lien avec l'activité économique de la commune [et] correspond[ait] à un intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement »². Il a également reconnu une telle qualification pour un projet portant sur la création de « quatre nouveaux logements, un restaurant, un commerce de proximité et des places de stationnement »³ ou « la restructuration d'un îlot urbain [avec] la création de quatre à six logements »⁴. La qualification donnée par le juge est toujours en lien avec le bilan « coût/avantages » qu'il met en œuvre pour juger de la légalité d'une procédure d'expropriation⁵ et par laquelle il apprécie *in concreto* que « les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social [que l'opération] comporte se sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente »⁶.

Par exemple, dans le cas de la restructuration de l'îlot urbain évoqué *supra*, le tribunal administratif de Dijon a considéré que « ce projet, en cohérence avec le plan local d'urbanisme et le plan local de l'habitat communautaire, permet de favoriser et diversifier le logement social dans une zone urbaine et de sécuriser les cheminements piétonniers du quartier [et] qu'il n'est pas établi que le coût de cet aménagement, qui est estimé à la somme de 681 000 euros, excède les capacités financières de la commune, ou soit disproportionné à l'intérêt que le projet présente pour celle-ci »⁷.

C. LA PHASE SIMPLIFIÉE D'EXPROPRIATION FAISANT SUITE AU CONSTAT DE L'ÉTAT MANIFESTE D'ABANDON

Dans l'hypothèse où le conseil municipal a déclaré la parcelle en état manifeste d'abandon en vue de son expropriation, celle-ci est mise en œuvre selon une procédure qui s'appuie à la fois sur des règles spécifiques prévues par le CGCT ainsi que sur des règles de droit commun prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

¹ La mention, à l'article L. 2243-3 du CGCT, des seuls propriétaires ne semble pas ici faire obstacle à l'exercice d'une action oblique d'un créancier intéressé en application de l'article 1341-1 du code civil.

² TA Amiens, 28 juin 2016, n° 1402735.

³ CAA Nancy, 3e ch., 25 févr. 2016.

⁴ TA Dijon, 20 oct. 2009, n° 0701194.

⁵ CE, assemblée, 28 mai 1971, Ville du Nouvel Est, n° 78825.

⁶ *Ibidem*.

⁷ TA Dijon, 20 oct. 2009, n° 0701194.

Expropriation et protection de la propriété privée

L'expropriation définit « *en un sens générique, toute opération tendant à priver contre son gré de sa propriété un propriétaire foncier, plus généralement à dépouiller le titulaire d'un droit réel immobilier de son droit* »¹.

Le droit français conçoit l'expropriation comme une atteinte exceptionnelle au droit de propriété. L'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) de 1789 dispose, en ce sens, que « *la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ».

L'équilibre entre protection de la propriété privée et nécessité d'exproprier est également rappelé en droit international. L'article 1^{er} du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 20 mars 1952 stipule ainsi que « *toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international* ».

Enfin, l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000 dispose que « *toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général* ».

Si l'article 545 du code civil dispose, dans une rédaction inchangée depuis 1804, que « *nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité* », c'est aujourd'hui le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique qui fixe les règles applicables.

Le maire peut constituer un dossier présentant, d'une part, le « *projet simplifié d'acquisition publique* » et, d'autre part, « *l'évaluation sommaire de son coût* »². Celui-ci est tenu à la disposition du public pendant une durée minimum d'un mois afin qu'il puisse formuler d'éventuelles observations. Cette phase remplace, d'une certaine manière, l'enquête publique mise en œuvre dans le cadre des procédures habituelles d'expropriation.

Si ce dossier n'est pas constitué dans les six mois suivant le procès-verbal définitif déclarant l'état manifeste d'abandon ou si le maire le demande, le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'habitat ou du conseil départemental peut poursuivre la procédure en constituant le dossier selon des modalités proches de celles qui s'imposent au maire.

À la suite de cette procédure, le représentant de l'État dans le département prend un arrêté dans les formes prévues à l'article L. 2243-4 du CGCT. Cet arrêté déclare, notamment, l'utilité publique du projet, détermine les parcelles concernées, fixe le montant de l'indemnité provisionnelle et détermine la date de prise de possession du bien sous condition du paiement ou de la consignation de l'indemnité provisionnelle par l'autorité expropriante. Les modalités de transfert de propriété et l'indemnisation des propriétaires expropriés suivent le droit commun de l'expropriation via une cession amiable ou une ordonnance prononcée par le juge de l'expropriation.

¹ Vocabulaire juridique, Gérard Cornu, association Henri Capitant, puf.

² Article L. 2243-4 du CGCT.

Le régime de droit commun de l'expropriation

La procédure d'expropriation se déroule en deux temps. La première phase, préparatoire, est de nature administrative. Elle a pour but de démontrer l'utilité publique du projet à l'origine de l'expropriation, avec une possibilité de recours devant le juge administratif. La seconde phase est, elle, placée sous le contrôle du juge judiciaire puisque l'autorité judiciaire est la gardienne de la liberté individuelle¹. Elle a pour but de déterminer le montant de l'indemnité versée à la personne expropriée de son bien ainsi que de veiller aux conditions du paiement de cette indemnité ou, le cas échéant, de sa consignation.

La phase administrative se décompose elle-même en deux étapes : une enquête publique puis une enquête parcellaire.

L'enquête publique a pour finalité d'assurer l'information du public. Elle est ouverte par arrêté préfectoral à la suite de la transmission d'un dossier à la préfecture par la personne publique concernée. Ce dossier comprend, notamment, une description du projet, un plan de sa situation ainsi qu'un périmètre délimitant les biens à exproprier et l'estimation des acquisitions à réaliser.

À la suite de l'arrêté préfectoral, l'enquête est menée sur le terrain par un commissaire enquêteur et bénéficie d'une large publicité dans le département concerné. Dans l'hypothèse où elle se montre concluante, l'enquête débouche sur le prononcé d'une déclaration d'utilité publique du projet (DUP) qui est susceptible de recours devant le juge administratif.

L'enquête parcellaire est également ouverte par arrêté préfectoral et menée par un commissaire enquêteur. Elle se base sur le descriptif précis des parcelles devant faire l'objet d'une expropriation. Elle a pour but de déterminer précisément les biens situés dans l'emprise du projet et d'identifier leurs propriétaires. Cette enquête aboutit, le cas échéant, à un arrêté préfectoral actant la cessibilité des parcelles, publié au recueil départemental des actes administratifs et notifié aux propriétaires concernés.

Le transfert de propriété est la conséquence de la DUP et de l'arrêté de cessibilité. À défaut d'accord amiable entre le propriétaire concerné et l'autorité expropriante, le juge de l'expropriation près le tribunal judiciaire est saisi afin qu'il prononce une ordonnance d'expropriation.

Cette ordonnance a pour effet de transférer les droits réels et la propriété du bien à la personne publique, sous réserve que l'expropriant ait « *procédé au paiement de l'indemnité ou, en cas d'obstacle au paiement ou de refus de le recevoir, à la consignation de l'indemnité ou qu'il ait obtenu l'acceptation ou la validation de l'offre d'un local de remplacement* »². L'ancien propriétaire conserve seulement la jouissance du bien jusqu'au paiement ou à la consignation de l'indemnité.

Le montant de l'indemnité est fixé amiablement lorsque le propriétaire accepte l'offre de l'autorité expropriante ou, à défaut, par le juge de l'expropriation. Elle est composée d'une indemnité principale correspondant à la valeur vénale du bien exproprié ainsi que d'éventuelles indemnités accessoires réparant les préjudices causés par l'expropriation.

Le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique précise, en outre, que « *dans le délai d'un mois, soit du paiement de l'indemnité ou, en cas d'obstacle au paiement, de sa consignation, soit de l'acceptation ou de la validation de l'offre d'un local de remplacement, les détenteurs sont tenus de quitter les lieux. Passé ce délai qui ne peut, en aucun cas, être modifié, même par autorité de justice, il peut être procédé à l'expulsion des occupants* »³.

En cas d'urgence, le juge peut, s'il ne s'estime pas suffisamment éclairé, « *fixer le montant d'indemnités provisionnelles et autoriser l'expropriant à prendre possession moyennant le paiement ou, en cas d'obstacle au paiement, la consignation des indemnités fixées* »⁴.

¹ Article 66 de la Constitution du 4 octobre 1958.

² Article L. 222-1 du code l'expropriation pour cause d'utilité publique.

³ Article L. 231-1 du code l'expropriation pour cause d'utilité publique.

⁴ Article L. 232-1 du code l'expropriation pour cause d'utilité publique.

2. LES APPORTS DE LA PROPOSITION DE LOI : FAVORISER LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE

L'article unique de la proposition de loi tend à introduire des modifications ponctuelles au sein de la procédure de déclaration de parcelle en état manifeste d'abandon.

Le 1° de l'article unique tend à supprimer la condition selon laquelle le fonds concerné doit se situer à l'intérieur du périmètre d'agglomération de la commune. La procédure pourrait donc concerner des biens sis sur **l'ensemble de son territoire**.

Le a) du 2° tend à permettre à la commune de prévoir, dès le stade du procès-verbal définitif, que l'expropriation se fasse au profit d'un EPCI sans attendre le stade de la constitution du dossier prévu à l'article L. 2243-4 du CGCT. La possibilité laissée à l'EPCI de reprendre une procédure abandonnée par la commune passé un délai de six mois serait néanmoins conservée.

Le b) du 2° de l'article unique tend, lui, à supprimer les restrictions prévues à l'article L. 2243-3 tenant à la nature du projet motivant l'expropriation. Ainsi, le conseil municipal pourrait déclarer l'état manifeste d'abandon et décider l'expropriation de tous les biens ayant fait l'objet d'un procès-verbal définitif du maire constatant l'état manifeste d'abandon.

En revanche, le 3° de ce même article tend à restreindre l'accès à la procédure d'expropriation simplifiée prévue à l'article L. 2243-4 une fois que le conseil municipal s'est prononcé. Elle serait dorénavant permise que *« lorsque l'expropriation est poursuivie en vue de la construction ou de la réhabilitation aux fins principalement d'habitat ou, le cas échéant après démolition, en vue de la constitution de réserves foncières permettant la réalisation de telles opérations »*.

3. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : CONFORTER L'AMBITION DE LA PROPOSITION DE LOI

La commission des lois souscrit à la volonté de simplifier la procédure de DPEMA pour en améliorer l'efficacité. Elle constate que ce souhait est partagé par le Gouvernement puisque l'article 18 de l'avant-projet de loi « 4D » qui devrait être examiné par le Parlement dans les semaines à venir contient des mesures allant également en ce sens.

La commission des lois est très favorable à la suppression de l'exigence relative au « *périmètre d'agglomération de la commune* » qui facilitera l'accès des communes au foncier de leur territoire. En outre, cette suppression contribue à reconnaître que l'abandon de parcelles peut être préjudiciable lorsqu'elles sont isolées et notamment lorsqu'elles se situent à l'entrée de certaines villes ou villages.

La commission est également favorable à ce que la commune puisse faire bénéficier l'EPCI de l'immeuble exproprié dès le début de la procédure, sans remettre en cause la possibilité qui lui est laissée de « reprendre » une procédure engagée par une commune mais non-conduite à son terme (*cf. supra*).

En revanche, la commission des lois n'est pas favorable à la suppression des critères prévus à l'article L. 2243-3 précité pour les réintroduire à l'article L. 2243-4 précité afin de n'ouvrir la procédure d'expropriation simplifiée que *« lorsque l'expropriation est poursuivie en vue de la construction ou de la réhabilitation aux fins principalement d'habitat ou, le cas échéant après démolition, en vue de la constitution de réserves foncières permettant la réalisation de telles opérations »*.

Certes, le mécanisme que tend à introduire la proposition de loi permettrait au conseil municipal de se prononcer favorablement sur une expropriation relative à l'ensemble des biens dont l'état manifeste d'abandon a été constaté. Toutefois, sa décision serait sans effet pour tous les projets n'ouvrant pas droit à l'expropriation simplifiée puisqu'il faudrait recourir à une procédure de droit commun pour procéder à ladite expropriation.

Cette partie du dispositif de la proposition de loi semble en retrait par rapport à l'exposé des motifs, qui indique vouloir « *faciliter les projets engagés pour la valorisation économique des territoires* ». En conséquence, la commission des lois a adopté l'**amendement COM-1** de son rapporteur afin de **maintenir l'architecture actuelle du dispositif tout en élargissant la liste des projets permettant la déclaration d'une parcelle en état manifeste d'abandon**. A ainsi été incluse la constitution d'une réserve foncière, comme le propose également l'article 18 de l'avant-projet précité et comme la proposition de loi tend à le prévoir à l'article L. 2243-4.

Pour répondre aux exigences constitutionnelles relatives à la protection du droit de propriété (*cf.* encadré *supra*), la commission des lois a élargi cette liste sans la supprimer totalement. L'objectif est ici **d'opérer un juste équilibre entre, d'une part, l'utilité publique du projet et, d'autre part, l'atteinte au droit de propriété inhérente à la procédure d'expropriation simplifiée**.

Le rapporteur a tenu à s'assurer que la suppression du critère du périmètre d'agglomération puisse permettre aux communes ou EPCI d'utiliser cette procédure pour créer des locaux techniques en lien avec les compétences qu'ils exercent, à l'extérieur des centres-bourgs. Il semble que de tels projets relèveraient de l'intérêt général et qu'ils seraient admis *a fortiori* là où un simple intérêt collectif est requis par l'article L. 2243-3 précité. L'ajout d'une mention explicite dans la loi ne semble donc pas nécessaire.

La commission des lois a également adopté l'**amendement rédactionnel COM-2** de son rapporteur.

La commission a adopté l'article unique de la proposition de loi ainsi modifié

La commission a adopté la proposition de loi.

Ce texte sera examiné en séance publique le mercredi 14 avril 2021.



François-Noël Buffet

Président de la commission
Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



François Bonhomme

Rapporteur
Sénateur
(Les Républicains)
du Tarn-et-Garonne

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel, du
Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl18-263.html>