

# L'acquisition des parcelles en état d'abandon manifeste

Art. L. 2243-1 à L. 2243-4 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)

## Objectifs

Mettre fin à une situation d'abandon et, en cas d'inaction du propriétaire, acquérir la propriété, au terme d'une procédure d'expropriation simplifiée, d'un immeuble bâti ou non bâti, sans occupant et manifestement non entretenu. L'expropriation doit avoir pour but soit de construire des logements, soit de réaliser une opération d'intérêt collectif liée à la restauration, la rénovation ou l'aménagement.

### ▷ Où ? Qui ? Comment ?

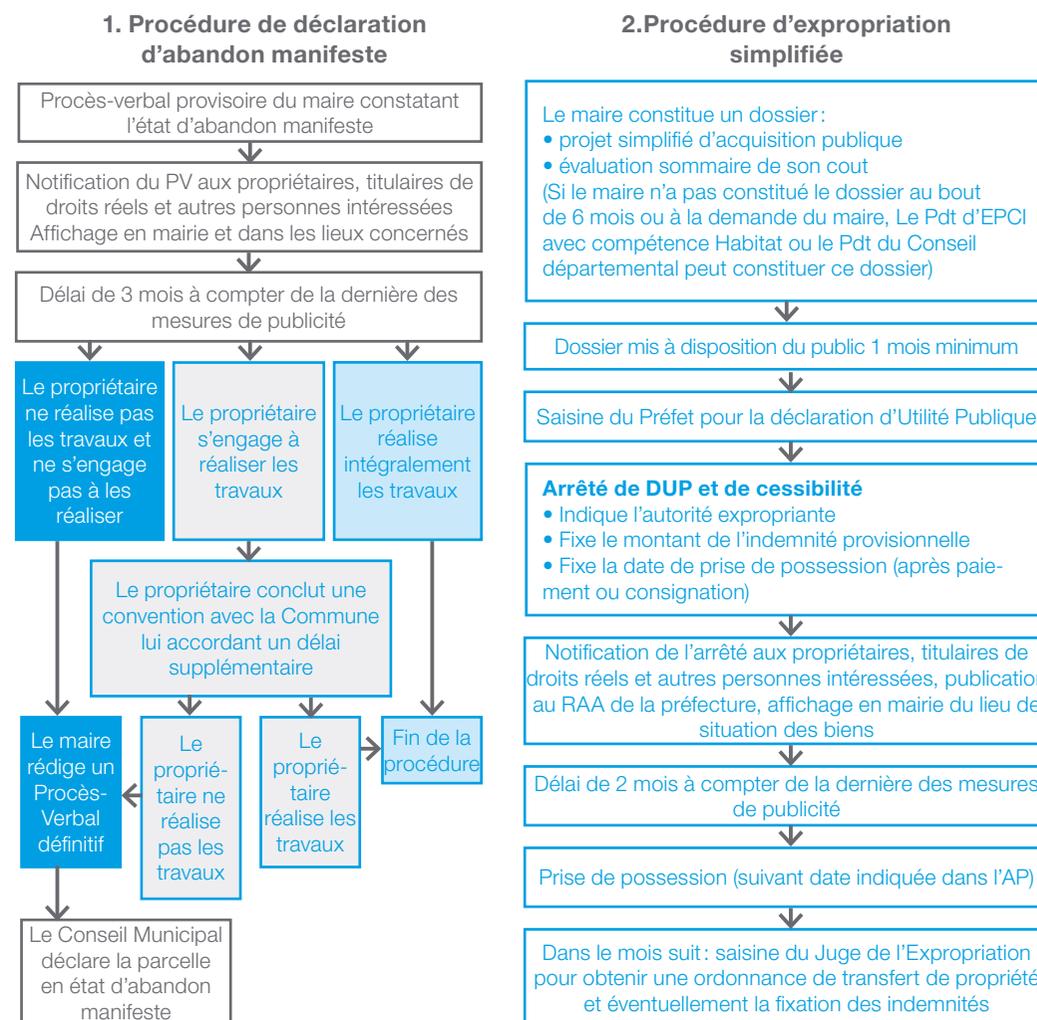
**OÙ ?** À l'intérieur du périmètre d'agglomération de la commune, que celle-ci soit dotée ou non d'un document d'urbanisme.

### QUI ?

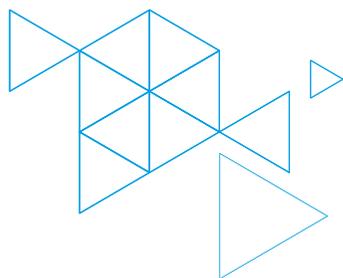
- Procédure de déclaration d'abandon manifeste initiée par le maire.
- Si la procédure d'expropriation simplifiée n'est pas engagée dans les 6 mois de la délibération déclarant l'état d'abandon manifeste, le Président d'EPCI compétent en matière d'habitat ou le Président du Conseil départemental peuvent se substituer au maire.

### COMMENT ?

(schéma reproduit avec l'accord de la Société Lexcap-cabinet d'avocats – Rennes / complété par EPF)



## L'acquisition des parcelles en état d'abandon manifeste



### 1. Lancement

Le maire, relate par un **procès-verbal provisoire** l'ensemble des faits caractérisant l'état d'abandon manifeste du bien (ex: vitres cassées, toit effondré, parcelle en friche...). Il convient d'être précis sur l'état de délabrement de lister les désordres. Pour cela, il pourra être utile de se faire assister par un professionnel du bâtiment ou un expert et de joindre au PV un éventuel rapport. Les constats dressés à l'occasion de procédure de péril préalable peuvent être utilement repris en EAM.

Ce PV doit être :

- affiché pendant trois mois à la mairie ainsi que sur les lieux concernés,
- inséré dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département,
- notifié aux propriétaires, titulaires de droits réels et autres personnes intéressées (ils doivent être recherchés par tous moyens : obtention d'un état hypothécaire, interrogation des notaires du secteur, du cadastre...). Cette notification doit reproduire à peine de nullité les articles L. 2243-1 à L. 2243-4 du CGCT.

Dans l'hypothèse où l'un des propriétaires, titulaires de droits réels ou un autre intéressé n'a pas pu être identifié, ou si son domicile n'est pas connu, la notification le concernant est faite à la mairie qui l'affiche pendant trois mois.

**Attention !** Il convient de faire autant de procédures qu'il y a de tènement. Pour rappel un tènement est constitué de l'ensemble des parcelles contiguës appartenant au même propriétaire ou à la même indivision. Cela signifie qu'il faut un PV par tènement et propriétaire associé.

### 2. Délai d'action du propriétaire

A l'issue d'un **délai de trois mois** à compter de l'exécution des mesures de publicité et des notifications, si le propriétaire n'a pas réalisé les travaux prescrits ou ne s'y est pas engagé par convention, le maire constate, par un **procès-verbal définitif**, l'état d'abandon manifeste de l'immeuble. Ce PV doit viser l'ensemble des actes de la procédure et reprendre le formalisme du procès-verbal initial (notamment la caractérisation de l'abandon manifeste, qui doit être précise, et des désordres constatés).

Il doit être tenu à la disposition du public. A l'inverse du PV provisoire, sa notification aux intéressés n'est pas expressément exigée par les textes.

*> Il convient d'insister sur l'importance à bien rédiger ces PV (provisoire et définitif) car s'ils ne sont pas susceptibles, en soi, d'un recours en annulation devant le Tribunal Administratif, leur irrégularité peut fragiliser la procédure.*

### 3. Déclaration d'abandon

Le maire saisit le conseil municipal qui **délibère pour décider, s'il**

**y a lieu, de déclarer la parcelle en état d'abandon manifeste**, et d'en poursuivre l'expropriation en précisant son but (l'objet précis de l'opération doit être expressément formulé dans la délibération). Ce but peut être de **construire ou de réhabiliter des logements, de réaliser une opération d'intérêt collectif liée à la restauration, la rénovation ou l'aménagement**. La commune doit veiller à ce que les élus disposent d'une information suffisante (sur l'objet de l'expropriation, son coût...). Pour cela, il convient de viser dans ladite délibération l'estimation sommaire et globale établie par le service des Domaines, du coût d'achat des emprises foncières.

### 4. Procédure d'expropriation simplifiée (sans enquête publique et menée par le maire)

**a)** Dans les 6 mois de la délibération de déclaration d'abandon manifeste, un dossier simplifié constitué par le maire est mis à la disposition du public pendant minimum **un mois** (à défaut d'intervention du maire dans ce délai, le Président de l'EPCI compétent en matière d'habitat ou le Président du conseil départemental peuvent poursuivre la procédure).

L'article L. 2243-4 du CGCT indique que ce dossier comprend le projet simplifié d'acquisition publique, ainsi que l'évaluation sommaire de son coût. Par sécurité il pourra cependant être constitué des éléments suivants :

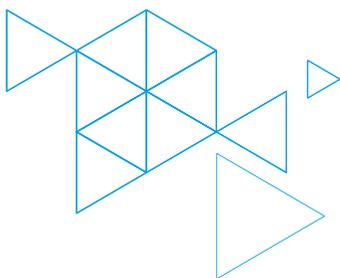
- Une notice explicative présentant le projet
- Un plan de situation
- Un plan parcellaire
- La liste des immeubles ou parties d'immeubles, des parcelles ou des droits réels immobiliers à exproprier ainsi que l'identité complète des propriétaires ou titulaires de ces droits réels (état parcellaire)
- Une évaluation sommaire de son coût (évaluation du Service des Domaines de moins d'un an pour la valeur des acquisitions immobilières + estimatif du coût des travaux si besoin)

Il est possible également de y joindre les différents actes pris tout au long de la procédure : délibération, PV etc...

**b)** Le public peut formuler des observations dans les conditions précisées par la délibération du conseil municipal (durée de la consultation ; jours et heures d'ouverture au public ; ouverture d'un registre pour consigner les observations, d'une adresse internet dédiée, etc...).

**c)** A l'issue de la mise à disposition du public, le maire adresse au préfet le procès-verbal définitif, la délibération déclarant la parcelle en état d'abandon, le dossier simplifié, l'évaluation sommaire et le registre portant les observations du public.

## L'acquisition des parcelles en état d'abandon manifeste



d) Le Préfet, par arrêté :

- déclare l'utilité publique du projet mentionné au dossier simplifié.  
NB : le préfet n'a pas de compétence liée, il peut refuser de prononcer la DUP et la jurisprudence réagit ici comme en matière de DUP habituelle, par la théorie du bilan coûts/avantages (cf. fiche FONC05 « Notions sur l'expropriation »),
- détermine la liste des immeubles ou parties d'immeubles, des parcelles ou des droits réels immobiliers à exproprier ainsi que l'identité des propriétaires ou titulaires de ces droits réels et les déclare cessibles,
- indique la collectivité publique ou l'organisme au profit duquel est poursuivie l'expropriation,
- fixe le montant de l'indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires ou titulaires de droits réels immobiliers, cette indemnité ne pouvant être inférieure à l'évaluation effectuée par le service chargé des domaines (en cas de désaccord de l'expropriant ou de l'exproprié, l'indemnité définitive sera fixée par le Juge de l'Expropriation),
- fixe la date à laquelle il pourra être pris possession après paiement ou consignation de l'indemnité provisionnelle. Cette date doit être postérieure d'au moins deux mois à la publication de l'arrêté au recueil des actes administratifs (RAA) de la Préfecture.

Cet arrêté est en effet publié au RAA, affiché en mairie et notifié aux propriétaires et aux titulaires de droits réels immobiliers.

e) La commune paie ou consigne l'indemnité prévue par l'arrêté du préfet et prend possession à la date fixée par le Préfet.

f) Dans le mois qui suit la prise de possession, l'autorité expropriante est tenue de poursuivre la procédure d'expropriation c'est-à-dire :

- transmission par le Préfet au Juge de l'expropriation de l'arrêté pour prise d'une ordonnance d'expropriation qui sera publiée au service de la publicité foncière,
- notification des offres (qui peuvent être inférieures à l'indemnité provisionnelle) aux propriétaires et saisine du Juge de l'expropriation s'ils sont en désaccord avec son montant.

**NB :** Une procédure de d'état d'abandon manifeste et une procédure de péril peuvent être concomitantes. Les arrêts CAA Nancy, 22 juin 2006, n°04NC00546, CAA Nancy, 2 avril 2009 n°08NC00276 et CE, 5 mai 2014, n°361.319 (cf. « jurisprudence » ci-après), prennent acte de l'indépendance des deux procédures. Cependant les objectifs poursuivis doivent être clairement dissociés.

### ► Avantages

- La commune a la possibilité de faire cesser l'état d'abandon en acquérant la parcelle au lieu de multiplier les arrêtés de péril et les dépenses d'entretien.
- La procédure est plus rapide qu'une expropriation classique car l'expropriation est simplifiée.

### ► Inconvénients

- Il faut identifier tous les héritiers, ou du moins pouvoir justifier la conduite de recherches approfondies. Cela prend du temps et a un coût.
- La procédure ne peut être mise en œuvre qu'à l'intérieur du « périmètre d'agglomération de la commune » (art. L. 2243-1 al.2) > large pouvoir d'appréciation mais également risque contentieux car la notion d'agglomération n'est pas précisément définie.

## L'acquisition des parcelles en état d'abandon manifeste

# Jurisprudence

## A. Jurisprudence sur la procédure de déclaration d'abandon manifeste

1/ Avant la délibération de déclaration d'abandon

### ▷ Sur la notion de périmètre d'agglomération CAA Douai, 28 mars 2019, n° 16DA01660

« Il ressort des pièces du dossier (...) que les parcelles en litige se situent, au sein d'un quartier largement bâti, dans une zone d'activités entre la voie ferrée et l'Oise qui n'est pas séparée du reste de l'agglomération. Elles doivent dès lors être regardées comme étant comprises dans le périmètre d'agglomération de la commune au sens des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 2243-1 du code général des collectivités territoriales. »

### ▷ Les PV sont des mesures préparatoires et ne peuvent être contestés qu'à l'occasion d'un recours contre la délibération déclarant la parcelle en état d'abandon manifeste

#### Conseil d'État, 18 février 2009, « Société B c/ ville de Paris », n°301466

« Considérant [...] que les procès-verbaux provisoires et les procès-verbaux définitifs par lesquels le maire constate l'état d'abandon manifeste d'une parcelle, ne constituent que de **simples mesures préparatoires** [...]; que ces procès-verbaux ne portent par eux-mêmes aucune atteinte directe au droit de propriété de leurs destinataires [...]; que les irrégularités dont ils seraient entachés ne peuvent être invoquées qu'à l'appui des recours dirigés contre la décision du conseil municipal une fois cette dernière intervenue. [...] »

### ▷ Nécessité de caractériser l'état d'abandon TA d'Orléans, 16 février 1993, n°91.504

« (...) Le maire de Saint Gondon, en se bornant à affirmer que le terrain de M. B... est en friche et sert d'entrepôt pour des matériaux usagés, n'établit pas, comme il en a la charge, que ledit terrain se trouverait en état d'abandon manifeste [...]. »

### ▷ Inertie du propriétaire à effectuer des travaux CAA Nancy, 27 juin 2013, « Mme A. c/ commune de Nancy », n° 12NC01541

« Considérant (...) que, toutefois, la requérante, qui ne conteste pas que la toiture de l'immeuble est ouverte, la végétation envahissante, les persiennes ouvertes et rouillées, n'établit pas procéder de son propre chef sur sa propriété à l'entretien et la réparation qui s'imposent alors même que l'immeuble demeure inhabité et subit des actes de vandalisme de manière récurrente ; qu'il ressort au contraire des pièces du dossier que les interventions sur la propriété ne sont que la résultante de courriers régulièrement adressés par la commune de Nancy à la requérante en vue de prescrire les travaux indispensables à l'entretien de l'immeuble ; **que l'inertie de Mme A... a déjà conduit la commune à requérir du président du Tribunal de grande instance de Nancy l'autorisation de procéder à des réparations sur la propriété de la requérante en ses lieu et place ; que c'est donc à juste titre que le maire de Nancy a constaté l'état d'abandon manifeste de la propriété de la requérante par procès-verbal du 9 février 2011 ; »**

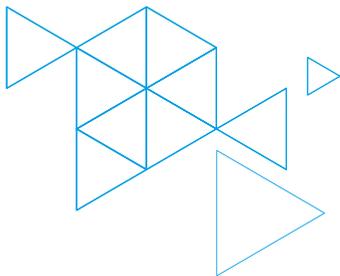
### ▷ Nécessité, pour le propriétaire, de signer une convention avec la commune pour arrêter la procédure CAA Versailles, 21 novembre 2019, n° 17VE03503

« En quatrième lieu, le courrier reçu par la commune de Malakoff le 29 décembre 2014 par lequel le conseil de M. F... demande l'interruption de la procédure au motif que l'intéressé entend rénover la propriété pour « y résider avec sa famille », ne peut être regardé comme un engagement d'effectuer les travaux propres à mettre fin à l'état d'abandon « définis par convention avec le maire, dans un délai fixé par cette dernière ». »

#### TA Rennes, 6 juin 2019, n°1705636

« En troisième lieu, en soutenant que les actes d'expertise fondant la procédure ont été engagés alors que le bien était loué et que des devis ont été sollicités afin de réaliser les travaux de restauration de l'immeuble, (...). Ni les devis mentionnés ci-dessus ni les allégations du requérant ne sont de nature à justifier qu'il aurait manifesté sérieusement son intention de mettre fin à l'état d'abandon de son immeuble. Il ne ressort pas davantage des pièces du dossier qu'il aurait sollicité auprès de la commune des délais supplémentaires et l'établissement d'un nouveau calendrier de travaux en vue d'interrompre la procédure. »

2/ Sur la délibération déclarant l'état d'abandon manifeste



## L'acquisition des parcelles en état d'abandon manifeste

- ▷ Nécessité de formuler expressément la destination de l'opération dans la délibération déclarant l'état d'abandon manifeste

**CAA Douai, 11 décembre 2013, n°13DA00030, commune de Boulogne sur Mer**

« Considérant que la délibération [...], mentionne que cette expropriation est décidée « soit pour la construction de logements, soit pour tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement » ; **que cette formulation générale, qui se borne d'ailleurs à reproduire les dispositions précitées du second alinéa de l'article L. 2243-4 du code général des collectivités territoriales, ne permet pas de connaître la destination que le conseil municipal a entendu déterminer pour la parcelle qui, déclarée en état d'abandon manifeste, doit faire l'objet de la procédure d'expropriation ; »**

### B - Jurisprudence en matière de procédure d'expropriation simplifiée

1/ Sur le dossier mis à disposition du public

- ▷ Irrégularité de la procédure au vu de l'insuffisance de la mise à disposition du dossier

**CAA Lyon, 17 octobre 2013, « M. C. c/ commune d'Arces-Dilo », n° 13LY00288**

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le dossier en vue de la déclaration d'utilité publique [...], n'a été mis à la disposition du public **que pendant une période 15 jours** du 6 au 15 avril 2011, en méconnaissance des dispositions précitées [article L. 2243-4 du CGCT] ; qu'il suit de là que la procédure suivie est entachée d'irrégularité ; »

2/ Sur la caractérisation de l'utilité publique

- ▷ Impossibilité d'invoquer l'illégalité des actes pris pendant la procédure de déclaration d'abandon manifeste contre la DUP

La jurisprudence récente dissocie clairement la procédure d'abandon manifeste de la DUP, ce qui a un impact en matière de contentieux. En effet, ces procédures ne forment pas ensemble une opération complexe, l'irrégularité d'un PV par exemple peut être soulevée par voie d'exception d'illégalité à l'encontre de la délibération de déclaration d'abandon manifeste mais ne sera pas invocable contre la DUP. De même, l'illégalité de la délibération déclarant l'état d'abandon n'est pas invocable contre l'arrêté de DUP.

**CAA Marseille, 26 juin 2015, n°13MA02819**

« Considérant que l'ensemble formé par l'arrêté de déclaration en état d'abandon manifeste et l'arrêté portant déclaration d'utilité publique et de cessibilité **ne constitue pas une opération complexe** ; qu'en effet les deux procédures reposent, tout d'abord, sur des législations distinctes [...] que **la procédure de déclaration manifeste s'avère, ensuite, indépendante de la procédure de déclaration d'utilité publique et de cessibilité** ; qu'en effet si l'expropriation constitue la raison d'être ultime du texte, la procédure a également pour finalité de conduire à ce que le propriétaire mette fin lui-même à l'état d'abandon ou à ce qu'il s'engage à effectuer les travaux propres à y mettre fin [...] Qu'il s'ensuit que **les moyens soulevés, par la voie d'exception d'illégalité, à l'encontre de la délibération du 21 mai 2010, par laquelle le conseil municipal de Saint-Martin-Vésubie a constaté l'abandon manifeste de cet immeuble [...] sont inopérants ; »**

**Confirmé dans l'arrêt CAA Nancy, 25 février 2016, n° 15NC00426**

« le moyen tiré, par voie d'exception, des irrégularités entachant le procès-verbal provisoire est inopérant à l'appui des conclusions dirigées contre l'arrêté préfectoral du 8 septembre 2010 déclarant d'utilité publique le projet de la commune, qui est l'aboutissement de la procédure d'expropriation [...] »

- ▷ Contrôle de l'utilité publique de l'expropriation comme pour une DUP :

a) Le projet répond-il à une finalité d'intérêt général ?

**CAA Nancy, 25 févr. 2016, n° 15NC00426**

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, d'une part, que l'opération projetée a pour objet la réhabilitation d'un ensemble immobilier en état d'abandon manifeste, situé au centre du bourg d'Arche-lange, en vue d'y créer quatre nouveaux logements, un restaurant, un commerce de proximité et des places de stationnement ; que cette opération répond aux besoins économiques et de logement d'Arche-lange, commune située à proximité du bassin d'emplois de Dole et qui connaît une croissance démographique ; »

**CAA Paris, 5 mars 2020, n° 17PA20209**

Répond à une finalité d'intérêt général, l'opération ayant pour but « de **réhabiliter [des] quartiers [...] qui connaissent des problèmes d'insalubrité de l'habitat, d'enclavement et de sous-dimensionnement des réseaux viaires et d'assainissement, en particulier s'agissant du ruissellement des eaux pluviales, et comportent des zones de friche inexploitées, d'améliorer les conditions de desserte des riverains en réhabilitant le réseau viaire existant et en renforçant le réseau**



Les éléments d'information contenus dans cette fiche sont fournis au regard de la réglementation en vigueur et de la jurisprudence existant à la date de sa publication. Il s'agit d'une information générale qui ne saurait servir à résoudre des cas particuliers. La mise en œuvre de l'outil décrit ne saurait engager en aucun cas l'Établissement Public Foncier de Bretagne. Aucune utilisation commerciale de la présente fiche n'est autorisée.

## L'acquisition des parcelles en état d'abandon manifeste

par le désenclavement des terrains inexploités et la liaison entre les quartiers, **de répondre aux besoins de la commune, qui connaît une importante croissance démographique**, en créant plusieurs centaines de logements et en restructurant les quartiers, de planifier l'extension urbaine en se concentrant sur des quartiers susceptibles d'être densifiés du fait notamment de la présence importante de friches à insérer dans le tissu urbain et de la localisation des quartiers à proximité du centre-ville et de contrôler le mode d'urbanisation par des constructions collectives de taille modérée ou des constructions individuelles en mélangeant promotion privée, accession sociale et locatif social et en prévoyant la réalisation d'un équipement public, en améliorant par ailleurs l'image urbaine et paysagère. »

### b) L'expropriation est-elle nécessaire ?

#### CAA Nancy, 25 févr. 2016, N° 15NC00426

« Considérant, [...] qu'il ressort [...] que l'opération projetée a pour objet la réhabilitation d'un ensemble immobilier [...] en vue d'y créer quatre nouveaux logements, un restaurant, un commerce de proximité et des places de stationnement ; que cette opération répond aux besoins économiques et de logement d'Archelange, [...] ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'acquisition de terrains à bâtir par la commune, [...], permettrait des résultats comparables à ceux qui sont attendus de l'opération envisagée, laquelle permet de redynamiser le centre du village tout en améliorant son aspect esthétique ; qu'elle poursuit ainsi un but d'utilité collective, [...]. »

### c) Théorie du bilan classique

#### CAA Nancy, 2 avril 2009, « Mme Florent X. c/ commune de Mont-lès-Lamarche », n°08NC00276

« [...] ledit projet, qui a pour but d'aménager, [...] à l'entrée du village [...], un espace paysager comportant l'implantation d'une **roseraie**, s'inscrit dans le cadre d'une politique générale d'aménagement du cadre de vie et tend à valoriser l'image de la commune ; qu'il n'est pas établi que le coût de cet aménagement [...] excède les capacités financières de la commune, compte tenu des subventions auxquelles elle peut prétendre, ou soit disproportionné à l'intérêt que le projet présente pour celle-ci ; qu'il n'est pas davantage établi que la réalisation de quatre emplacements de stationnement destinés à accueillir les visiteurs de l'espace paysager compromette la sécurité des usagers de la route départementale attenante à ces emplacements ; qu'enfin, l'emplacement concerné étant occupé depuis de nombreuses années par une construction en ruine et un terrain à l'état de friche, les atteintes portées au droit de propriété de la requérante ne sont pas excessives par rapport à l'intérêt que présente ce projet d'aménagement [...]. »

## C - Jurisprudence sur la procédure d'expropriation classique en cas de dossier d'enquête publique

▶ Les capacités financières des communes sont un motif d'annulation d'une DUP

#### Conseil d'État, 25 févr. 2015, « Ministre de l'Intérieur c/ Mme Bournery », n°375775

« Considérant que [...], la Cour Administrative d'Appel de Nancy a estimé que l'intérêt de l'opération, à le supposer établi, ne pouvait, à lui seul, lui conférer un caractère d'utilité publique, eu égard à son coût financier excessif au regard des possibilités financières de la commune ; qu'il ressort toutefois des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, d'une part, l'opération projetée, qui comporte la construction de quatre nouveaux logements, d'un commerce et de seize places de stationnement, **répond aux besoins économiques et de logement d'Archelange, commune en croissance démographique ; qu'elle poursuit ainsi un but d'utilité collective, reconnu d'ailleurs par l'avis favorable du commissaire enquêteur sur le projet** (NB : avant le 27/11/2011, il n'existait pas de procédure d'expropriation simplifiée : la procédure était celle d'une expropriation classique) ; que, d'autre part, **le coût de cette opération, [...] est modéré, et ce alors même que le plan de financement présenté ne serait pas complètement stabilisé à ce stade de la procédure d'utilité publique ; qu'enfin, le dossier soumis aux juges du fond ne fait apparaître aucune difficulté financière particulière de la commune ; qu'il suit de là qu'en statuant comme elle l'a fait, la cour a donné aux faits une inexacte qualification juridique ; »**

## D – Cumul avec les procédures de péril

#### CAA Nancy, 22 juin 2006, « M.X. c/ ville de Metz », n° 04NC00546

La CAA a validé la légalité de la déclaration d'abandon manifeste et de la déclaration d'utilité publique subséquente alors que l'immeuble litigieux avait déjà fait l'objet d'un arrêté de péril imminent.

#### CAA Nancy, 2 avril 2009, « Mme Florent X. c/ commune de Mont-lès-Lamarche », n° 08NC00276

La Cour a écarté l'argument tiré du détournement de pouvoir bien que la procédure d'abandon manifeste avait été précédée d'une procédure de péril imminent sur les mêmes parcelles.

#### CE, 5 mai 2014, n° 361319

Le Conseil d'État a relevé que les titres exécutoires correspondant aux travaux exécutés d'office par une Commune dans le cadre d'un arrêté de péril « sont étrangers à la procédure d'abandon manifeste poursuivie par la commune ».

