

*Mobiliser le foncier peu ou pas utilisé*

## **Biens sans maître et état d'abandon manifeste (EAM) d'une parcelle**

Le site outils de l'aménagement a vocation à présenter de manière synthétique les acteurs, les procédures et les outils de l'aménagement.

La rédaction et l'actualisation de ces fiches sont assurées par le Cerema avec l'appui des ministères chargés du logement, de l'aménagement et de l'environnement.



**Dans un contexte où la capacité de la ville à se renouveler sur elle-même est devenu un enjeu crucial de l'aménagement, il est possible pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (ou à défaut, pour certains autres acteurs) d'acquérir des biens sans maître ou des parcelles en état d'abandon manifeste, afin de les rénover et les réemployer.**

**Cette possibilité a été récemment étendue et renforcée par 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 (dite « loi 3DS »).**

**Fiche outils - juin 2023**



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE  
DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES  
ET DES RELATIONS  
AVEC LES  
COLLECTIVITÉS  
TERRITORIALES

## Définitions

### Les biens sans maître

La notion de bien sans maître recouvre des biens autres que ceux concernés par une succession en déshérence et qui répondent à l'une de deux catégories suivantes :

- De biens qui se retrouvent **sans successible, dans la durée** (article L. 1123-1, 1°, du code général de la propriété des personnes publiques). Il s'agit, plus précisément :
  - de biens qui font partie d'une succession ouverte **depuis plus de 30 ans** et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté ;
  - ou de biens qui font partie d'une succession ouverte **depuis plus de 10 ans** et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté, lorsque ces biens se localisent dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme (GOU), d'une opération de revitalisation de territoire (ORT), d'une zone de revitalisation rurale (au sens de l'article 1465 A du code général des impôts) ou d'un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) ;
- D'immeubles qui n'ont **pas de propriétaire** connu et pour lesquels **les taxes foncières n'ont pas été acquittées depuis plus de 3 ans** ou ont été **acquittées par un tiers** (article L. 1123-1, 2°, du code général de la propriété des personnes publiques).

La qualification de bien sans maître facilite l'acquisition du bien concerné par la commune ou l'établissement public de coopération communale (ou, à défaut, par certains autres acteurs).

### L'état d'abandon manifeste (EAM)

La déclaration de parcelle en état d'abandon est une **procédure** mise en œuvre à l'initiative du maire lorsque des immeubles, des parties d'immeubles, des voies privées assorties d'une servitude de passage public, des installations et terrains **sans occupant à titre habituel ne sont manifestement plus entretenus et qu'ils sont, par voie de conséquence, en état d'abandon.**

Cette procédure concerne donc des biens qui à la fois sont dépourvus d'occupant à titre habituel et ne sont manifestement plus entretenus (ex : un immeuble sans occupant, avec une toiture ouverte et une végétation envahissante et faisant l'objet d'actes de vandalisme récurrents). Dans le périmètre d'une opération de revitalisation de territoire (ORT), l'abandon manifeste d'une partie d'immeuble est constaté dès lors que des travaux ont condamné l'accès à cette partie.

La procédure d'EAM facilite la réhabilitation des biens abandonnés :

- soit par l'action du propriétaire lui-même, s'il souhaite éviter que la procédure se poursuive,
- soit par l'action de la commune, qui peut aboutir à une expropriation des biens concernés.

## Mise en œuvre de la procédure

### Biens sans maître

La procédure diffère selon qu'il est question d'acquiescer des biens qui se retrouvent sans successible sur la durée, ou des immeubles qui n'ont pas de propriétaires connus et pour lesquels les taxes foncières n'ont pas été acquittées depuis plus de trois ans ou ont été acquittées par un tiers (voir définition ci-avant).

#### ■ Pour les biens sans successible sur la durée

La propriété de ces biens est cadrée par l'article 713 du code civil. Trois hypothèses sont à distinguer :

Les biens sans successible sur la durée, au sens de l'article L. 1123-1 (1°) du code général de la propriété des personnes publiques, **appartiennent, par principe, à la commune** sur le territoire de laquelle ils sont situés.

Cette commune peut toutefois renoncer à exercer ses droits (sur tout ou partie de son territoire) **au profit de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI)** à fiscalité propre dont elle est membre. Ce renoncement acté par une délibération du Conseil municipal. Les biens sans maître concernés sont alors réputés appartenir à cet EPCI.

En troisième hypothèse, **si la commune ou l'EPCI renonce à exercer ses droits**, le transfert de plein droit de la propriété des biens concernés varie selon la localisation de ces biens et selon une chaîne de bénéficiaires potentiels :

- Pour les biens situés dans les zones visées à l'article L. 322-1 du code de l'environnement (concernant la politique foncière du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres) : le transfert bénéficie au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) lorsqu'il en fait la demande. A défaut de demande du CELRL, la propriété de plein droit est transférée au Conservatoire régional d'espaces naturels (CEN) s'il en fait la demande ou, à défaut, à l'État ;
- Pour les autres biens : la propriété est transférée de plein droit au CEN, après accord du préfet de région et à condition que le CEN en fasse la demande. A défaut, la propriété de ces biens est transférée à l'État.

Aucune de ces hypothèses ne fait pas obstacle à l'application des règles de droit civil relatives à la prescription.

■ **Pour les immeubles sans propriétaire connu, pour lesquels les taxes foncières ne sont plus acquittées depuis plus de 3 ans ou ont été acquittées par un tiers**

L'acquisition de ce type d'immeubles est opérée selon la procédure définie à l'article L. 1123-3 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) :

- **Dans un premier temps, un arrêté constate** que le bien visé correspond aux critères des biens sans (au titre de l'article L. 1123-1, 2°, du CG3P), autrement dit : que les propriétaires de cet immeuble ne sont pas connus et que la taxe foncière n'a pas été acquittée pour cet immeuble depuis plus de 3 ans ou a été acquittée par un tiers. Cet arrêté peut d'ailleurs être pris 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 code général des impôts.

L'arrêté permettant ce constat est pris par le maire, pris après avis de la Commission communale des impôts directs, ou par le président de l'EPCI à fiscalité propre. Le maire ou le président procède à une publication et un affichage de cet arrêté. Il notifie aussi cet arrêté au préfet ainsi que, s'il y a lieu :

- aux derniers domicile et résidence du dernier propriétaire connu,

- à l'habitant ou à l'exploitant (si l'immeuble est habité ou exploité),
- et au tiers qui aurait acquitté les taxes foncières (si les taxes ont été acquittées par un tiers).

- **Dans un second temps, si aucun propriétaire ne s'est fait connaître dans les 6 mois** à compter de l'accomplissement de la dernière des mesures de publicité précitées, **l'immeuble est présumé sans maître**. L'organe délibérant de la commune ou l'EPCI peut alors délibérer pour l'incorporer dans son domaine. Un arrêté du maire ou du président de l'EPCI constate cette incorporation.

Cependant, si aucune délibération n'est prise par la commune ou l'EPCI dans un délai de 6 mois à compter de la vacance présumée du bien, l'attribution de la propriété du bien dépend de sa localisation et des choix de certains bénéficiaires potentiels :

- Pour les biens situés dans les zones visées à l'article L. 322-1 du code de l'environnement (concernant la politique foncière du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres) : la propriété est transférée au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) lorsqu'il en fait la demande. A défaut de demande du CELRL, la propriété est transférée au Conservatoire régional d'espaces naturels (CEN) s'il en fait la demande ou, à défaut, à l'État ;
- Pour les autres biens : la propriété est attribuée à l'État. Mais le code général de la propriété des personnes publiques laisse aussi la possibilité, après accord du préfet de région, de transférer la propriété du bien au CEN lorsqu'il en fait la demande.

Le transfert du bien est constaté par un acte notarié ou par un acte administratif. Lorsque le bien est incorporé au domaine de l'État, l'acte administratif constatant le transfert est un arrêté préfectoral.

**Pour les bois et forêts acquis dans ces conditions :**

Les bois et forêts ainsi acquis sont soumis au régime forestier prévu à l'article L. 211-1 du code forestier à l'expiration d'un délai de 5 ans à compter de l'incorporation du bien au domaine communal ou de son transfert dans le domaine de l'Etat. Au cours de cette période, il peut être procédé à toute opération foncière.

Tout ceci ne fait pas obstacle à l'application des règles de droit civil relatives à la prescription.

## Parcelles en état d'abandon manifeste

La procédure de déclaration de parcelle en état d'abandon est opérée selon la procédure définie à aux articles L. 2243-1 à L. 2243-4 du code général des collectivités territoriales. Elle se déroule en plusieurs étapes :

- **La première phase vise à constater provisoirement l'abandon manifeste** de la parcelle. Pour ce faire, le maire doit :

- procéder à la détermination de cette parcelle,
- rechercher, dans le fichier immobilier ou dans le livre foncier, qui sont ses propriétaires,
- et déterminer s'il existe des personnes qui sont titulaires de droit réels sur cette parcelle, ou toutes autres personnes intéressées.

Ce n'est qu'à l'issue de ces vérifications qu'il pourra prendre un procès-verbal provisoire pour constater l'abandon manifeste de cette parcelle. Ce procès-verbal indique en particulier la nature des désordres affectant le bien auxquels il convient de remédier pour faire cesser l'état d'abandon manifeste.

- **La deuxième phase laisse 3 mois au(x) propriétaire(s) de la parcelle pour se manifester et s'engager à remédier à cet état d'abandon.** Ce délai démarre dès que les formalités de publicité et des notifications suivantes ont été exécutées pour le procès-verbal provisoire d'abandon manifeste :

- affichage pendant 3 mois en mairie et sur les lieux concernés ;
- insertion dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département ;
- notification aux propriétaires, aux titulaires de droits réels et aux autres intéressés. Cette notification reproduit, à peine de nullité, les termes des articles L. 2243-1 à L. 2243-4 du code général des collectivités territoriales, dans leur intégralité.

Si l'un des propriétaires, l'un des titulaires de droits réels ou l'une des autres personnes intéressées n'a pas pu être identifié ou si son domicile n'est pas connu, la notification le concernant est valablement faite à la mairie.

- **La poursuite de la procédure dépend alors de la réaction ou non (et du délai de réaction) des propriétaires face au constat provisoire d'abandon manifeste. Si dans ce délai de 3 mois :**

- le ou les propriétaires ne se manifestent pas, le maire poursuit la procédure ;

- le ou les propriétaire réalisent les travaux mettant fin à l'état d'abandon manifeste de leur parcelle, la procédure d'abandon manifeste ne peut pas être poursuivie ;
- le ou les propriétaires font part de leur intention de mettre fin à cet état d'abandon manifeste et s'engageant à réaliser ces travaux nécessaires pour remédier à cet état (dans un délai fixé en accord avec le maire), la procédure ne peut pas être poursuivie. Cependant, elle peut être reprise si les travaux n'ont pas été réalisés dans le délai de 3 mois précité ou, si le délai fixé par convention signée avec le maire dépasse ce délai initial, dans le délai fixé par cette convention.

### À noter

Le propriétaire de la parcelle visée par la procédure tendant à la déclaration d'état d'abandon manifeste ne peut arguer du fait que les constructions ou installations implantées sur sa parcelle auraient été édifiées sans droit ni titre par un tiers pour être libéré de l'obligation de mettre fin à l'état d'abandon de son bien.

- **Dans les cas où la procédure se poursuit ou reprend** à l'issue du délai de 3 mois précité ou du délai fixé par la convention signée avec le maire (voir ci-avant), le maire :

- constate l'état d'abandon manifeste de la parcelle par un **procès-verbal définitif**, ce procès-verbal étant tenu à disposition du public ;
- et **saisit le Conseil municipal**, afin que le Conseil décide s'il y a lieu de déclarer la parcelle en état d'abandon manifeste et d'en poursuivre **l'expropriation** au profit de la commune, de l'EPCI, de tout autre organisme y ayant vocation ou d'un concessionnaire d'une opération d'aménagement (au sens de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme).

Si le Conseil municipal délibère en faveur d'une expropriation, celle-ci pourra être réalisée en vue :

- soit de la construction ou de la réhabilitation aux fins d'habitat,
- soit de tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement, y compris, le cas échéant, en vue de l'implantation d'installations industrielles,
- soit de la création de réserves foncières permettant la réalisation de telles opérations.

- **En dernière phase pour les cas où le Conseil municipal délibère en faveur de l'expropriation**, il est procédé à l'expropriation des bien concernés par le biais d'une procédure simplifiée. Les modalités de cette expropriation varient selon ce que le maire décide de faire ou non :
- **Soit le maire constitue le dossier** qui présente le projet simplifié d'acquisition publique et l'évaluation sommaire de son coût. Il doit alors mettre ce dossier à disposition du public pendant au moins 1 mois, le public étant amené à faire valoir ses observations dans les conditions précisées par délibération du Conseil municipal ;
- **Soit le maire demande au président du Conseil départemental concerné ou de l'EPCI** compétent en matière d'habitat dont sa commune est membre d'accomplir ces démarches. Le président de l'EPCI ou du Conseil départemental peut ainsi constituer le dossier présentant le projet simplifié d'acquisition publique et l'évaluation sommaire de son coût. Il doit alors mettre ce dossier à disposition du public pendant au moins 1 mois, le public étant amené à faire valoir ses observations dans les conditions précisées par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI ou du département ;
- **Soit le maire n'agit pas dans les 6 mois à compter de la déclaration d'état d'abandon manifeste.** Passé ce délai, le président de l'EPCI ou du Conseil départemental peut de même poursuivre la procédure selon les modalités précitées pour la constitution du dossier et la mise à disposition du public.

Il revient ensuite au préfet, au vu dossier et des observations du public, de prendre un arrêté dans lequel :

- Il déclare l'utilité publique du projet et 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 biens ;
- Il déclare cessible lesdits immeubles, parties d'immeubles, parcelles ou droits réels immobiliers concernés ;
- Il indique le bénéficiaire au profit duquel est poursuivie l'expropriation ;
- Il 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 ;
- Il fixe la date à laquelle il pourra être pris possession du bien après paiement ou, en cas d'obstacle au paiement, après consignation de l'indemnité provisionnelle. Cette date doit être postérieure d'au moins 2 mois à la publication de l'arrêté déclaratif d'utilité publique.

Cet arrêté préfectoral est publié au recueil des actes administratifs du département. Il est également affiché à la mairie et notifié aux propriétaires et aux titulaires de droits réels immobiliers.

Dans le mois qui suit la prise de possession, l'autorité expropriante est tenue de suivre la procédure d'expropriation dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

## Effets

### Effets principaux

Les procédures d'acquisition de bien sans maître et de déclaration de parcelle en état d'abandon produisent **deux effets principaux**.

- D'une part, elles permettent de retrouver les éventuels successibles ou propriétaires d'un bien. Dans le cas des parcelles en état d'abandon manifeste, cette étape aide en particulier à mettre les propriétaires face à leurs responsabilités afin qu'ils reprennent en main leur bien dégradé ;

- D'autre part, elles permettent à une commune ou un EPCI (voire à d'autres acteurs, dans les conditions vue précédemment) de devenir propriétaires, par la voie de différentes procédures (simple incorporation de plein droit au domaine ou expropriation) de nouveaux biens, qu'ils vont pouvoir utiliser, en les réhabilitant, afin de poursuivre l'aménagement de leur territoire.

## Précisions complémentaires pour l'état d'abandon manifeste

Concernant la procédure d'expropriation suite la déclaration d'abandon manifeste d'une parcelle, l'ordonnance d'expropriation ou la cession amiable consentie après l'intervention de l'arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique cette expropriation produit les effets visés à l'article L. 222-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Les modalités de transfert de la propriété des immeubles ou des droits réels immobiliers et d'indemnisation des propriétaires sont régies par ce même code.

Comme indiqué précédemment, l'utilisation des parcelles ainsi acquises est réservée à :

- de la construction ou de la réhabilitation aux fins d'habitat ;
- tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement,
- la création de réserves foncières permettant la réalisation de telles opérations.

## Conditions de restitution des biens sans maître

Concernant les possibilités de restitution d'un bien qualifiés de biens sans maître, deux hypothèses :

- Pour les immeubles sans propriétaire connu, pour lesquels les taxes foncières ne sont plus acquittées depuis plus de 3 ans ou ont été acquittées par un tiers : lorsque la propriété d'un de ces immeubles a été transférée ou attribuée à une commune, à un EPCI à fiscalité propre ou, à défaut, à l'Etat, au CELRL ou au CEN, le propriétaire ou ses ayants droit sont en droit d'en exiger la restitution ;

- Pour les biens sans successible sur la durée : le propriétaire ou ses ayants droit sont en droit d'en exiger la restitution lorsque la propriété d'un de ces biens a été transférée aux personnes précitées moins de 30 ans après l'ouverture de la succession.

Dans ces deux hypothèses, toutefois :

- **Il ne peut être fait droit à cette demande si le bien a été aliéné ou utilisé d'une manière s'opposant à cette restitution.** Le propriétaire ou ses ayants droit ne peuvent alors obtenir que le paiement d'une indemnité représentant la valeur de l'immeuble au jour de l'acte d'aliénation ou, le cas échéant, du procès-verbal constatant la remise effective de l'immeuble au service ou à l'établissement public utilisateur. A défaut d'accord amiable, cette indemnité est fixée par le juge compétent en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- **La restitution de l'immeuble, ou à défaut, le paiement de l'indemnité, est subordonné au paiement par le propriétaire ou ses ayants droit du montant des charges qu'ils ont éludées,** (apprécié selon les modalités décrites à l'article L. 2222-20 du code général de la propriété des personnes publiques), **ainsi que du montant des dépenses nécessaires à la conservation du bien engagées** par la commune, l'EPCI, l'Etat, le CELRL ou le CEN suite à la récupération de ce bien.

## Intérêts et points de vigilance

### Intérêts

Les procédures d'acquisition de bien sans maître et de déclaration de parcelle en état d'abandon sont des outils facilitant **les politiques d'aménagement dans un contexte de sobriété foncière.** Elles peuvent en particulier concourir au renouvellement de la ville sur elle-même et à la revalorisation de son bâti. Elle peut notamment aider à répondre à des besoins de logements ou de locaux d'activités

par la remobilisation du bâti sans maître ou en état d'abandon...

Le but poursuivi est celui d'encourager ces acteurs dans leurs efforts de rénovation du patrimoine local en favorisant le réaménagement d'immeubles existants.

**Des risques de dégradation de l'environnement et du bâti sont aussi évités** grâce à la remise en état des parcelles en état d'abandon manifeste.

## Points de vigilance

- La procédure de déclaration de parcelle en état d'abandon n'aboutit pas systématiquement à l'expropriation des biens concernés. La possibilité doit être laissée aux propriétaires ou titulaires de droits réels sur ces biens de procéder aux travaux nécessaires afin que leur état d'abandon cesse et qu'ils ne soient pas expropriés. Il est donc absolument nécessaire de bien respecter chacune des étapes de la procédure ;
- Par ailleurs, la procédure de déclaration de parcelle en état d'abandon ne doit pas être confondue avec celle relative aux immeubles menaçant ruine. Elle ne peut, d'ailleurs, être utilisée que lorsque aucune menace imminente ou à moyen terme n'est prévisible ;
- Enfin, s'agissant spécifiquement des biens sans maître, l'article L. 2222-20 du code général de la propriété des personnes publiques laisse la possibilité au propriétaire ou à ses ayants droit d'en exiger la restitution, dans les conditions précisées ci-avant (voir notre point « Effets »).

## Textes de référence

- Code général de la propriété des personnes publiques : L. 1123-1 à L. 1123-3 et R. 1123-1 à R. 1123-2 (biens sans maître – définition et procédure)
- Code civil : article 713 (biens sans maître - procédure)
- Code général de la propriété des personnes publiques : article L. 2222-20 (restitution des immeubles sans maître)
- Code général des collectivités territoriales : L. 2243-1 à L. 2243-4 (déclaration de parcelle en état d'abandon – définition et procédure)
- Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

## + Pour aller plus loin ●●●

Site Outils de l'aménagement (<https://outil2amenagement.cerema.fr>), notamment les pages :

- Bien sans maître :  
<https://outil2amenagement.cerema.fr/outils/les-biens-sans-maitre>
- Etat d'abandon manifeste d'une parcelle :  
<https://outil2amenagement.cerema.fr/outils/letat-dabandon-manifeste-eam-dune-parcelle>
- Foncier :  
<https://outil2amenagement.cerema.fr/thematiques/foncier>
- Sobriété foncière et lutte contre l'artificialisation des sols :  
<https://outil2amenagement.cerema.fr/thematiques/environnement/sobriete-fonciere-et-lutte-contre-lartificialisation>

Le guide foncier Outre-Mer est également susceptible de vous intéresser :

<https://outil2amenagement.cerema.fr/ressources/guides-fiches/guide-foncier-outre-mer>

## ✍ Rédacteurs ●●●

Audrey Lebeau et Elise Magana, Adden avocats Auvergne-Rhône-Alpes

## ✉ Contacts ●●●

<https://outil2amenagement.cerema.fr/contact>

### Photo de couverture

© M W de Pixabay

### Maquettage

[www.laurentmathieu.fr](http://www.laurentmathieu.fr)

### Date de publication

décembre 2023

© 2023 - Cerema  
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Commander ou télécharger nos ouvrages sur  
**[www.cerema.fr](http://www.cerema.fr)**

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment