

NOTE DE JURISPRUDENCE SUR LES BIENS SANS MAITRE



Les biens sans maître – précédemment appelés vacants et sans maître- sont régis, aujourd'hui, depuis 2024, par l'article L1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) qui prévoit 2 cas de figure :

« Sont considérés comme n'ayant pas de maître les biens autres que ceux relevant de l'article L1122-1 et qui :

1° Soit font partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté. 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 France ruralités revitalisation mentionnée aux II et III de l'article 44 quindecies A du code général des impôts ou 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 ; la présente phrase ne fait pas obstacle à l'application des règles de droit civil relatives à la prescription ;

2° Soit sont des 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. Ces dispositions ne font pas obstacle à l'application des règles de droit civil relatives à la prescription ; »

.....
L'art L1122-1 rappelle, quant à lui :

« Par application des dispositions des articles 539 et 768 du code civil, l'Etat peut prétendre aux successions des personnes qui décèdent sans héritiers ou aux successions qui sont abandonnées, à moins qu'il ne soit disposé autrement des biens successoraux par des lois particulières.

Conformément à l'article 724 du code civil, l'Etat doit demander l'envoi en possession selon les modalités fixées au premier alinéa de l'article 770 du même code. »

Les art L1123-2 à L1123-3 précisent les modalités d'acquisition.

L'art 713 du code civil, précise, quant à lui que :

« Les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés »

Ainsi que la dévolution de ces biens à d'autres personnes publiques lorsque la commune la refuse.

Il résulte de la combinaison de ces textes que, tant pour l'application du 1° de l'art L1123-1 du CG3P – cas de figure le plus courant- « biens sans maître, stricto sensu » - que pour celle du 2°, la recherche des héritiers et autres successibles et les contestations afférentes- est une condition sine qua non de la régularité de l'incorporation d'un immeuble comme bien sans maître par la commune.

Le contentieux est donc fréquemment celui des successions. Selon les cas, la commune ou l'Etat peuvent se retrouver propriétaire, ou non.

Exemples de contestation de propriété- le droit des successions

Ils relèvent assez souvent de procédures de péril où le maire a notifié un arrêté de péril à la personne figurant au fichier immobilier, laquelle affirme avoir refusé la succession et n'être pas propriétaire ;

Ainsi en a conclu la **CAA de Douai par un arrêt du 17 Mars 2005**

« qu'il résulte de l'instruction et qu'il n'est pas contesté que Mme Marie-Louise B est décédée sans avoir accepté expressément ou tacitement la succession de son père, M. Voltaire B, ni l'avoir répudiée et que ses héritiers ne l'ont ensuite ni acceptée, ni répudiée de son chef; qu'ainsi, à la date de l'arrêté litigieux un délai de plus de trente ans à compter de l'ouverture de la succession de M. Voltaire B s'étant écoulé, les requérants doivent être regardés, en application des articles 781 et 789 du code civil, comme étant restés étrangers à ladite succession ; que les consorts X n'étant ainsi, en l'état du dossier, pas copropriétaires de l'immeuble litigieux, ils sont fondés, en l'absence de contestation sérieuse, à demander l'annulation du jugement attaqué en tant que ce jugement les concerne ; »

Dans ce cas, la succession ayant été ouverte il y a plus de 30 ans, l'immeuble en cause est propriété de la commune.

Dans une autre espèce, l'Etat/ministère chargé des finances publiques, a contesté être propriétaire d'un immeuble sous arrêté de péril. La Cour de cassation a rejeté le pourvoi de l'Etat : **Cass civ 1 du 14/11/ 2006 N° 03-13.473**

« Mais attendu que les biens des personnes qui décèdent sans héritiers ou dont les successions sont abandonnées appartiennent à l'Etat, que l'acquisition par l'Etat des biens visés aux articles 539 et 713 du code civil se produit de plein droit; que la cour d'appel a décidé à bon droit que l'acte de renonciation à la succession des époux A... étant parfaitement valide et opposable à l'Etat français, celui-ci était devenu titulaire du droit de propriété sur l'immeuble litigieux dès le jour de l'ouverture de ladite succession, alors même qu'il n'en aurait pas demandé l'envoi en possession ou que les formalités nécessaires à la déclaration de vacance n'auraient pas été accomplies; »

Faut-il également que le bien se trouve incorporé comme bien sans maître par la commune, a tort, alors que des occupants des lieux, depuis plus de 30 ans après l'ouverture de la succession, pouvaient en revendiquer la propriété au titre de

l'acquisition prescriptive (usucapion). Cette réserve est inscrite à l'art 1123-2 du CG3P mais est en tout état de cause opposable par les requérants. .

Ainsi en ont jugé deux cours d'appel qui ont eu à connaître de 2 contestations d'incorporation comme sans maître des immeubles dont les occupants ont excipé de l'exception pour usucapion, confirmée par les deux cours d'appel :

CA de Chambéry 1/12/ 2011 - RG : 10/01806

« Attendu que pour justifier une possession continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque, et à titre de propriétaire, pendant trente ans, les époux Z soutiennent qu'ils sont en possession des parcelles en cause depuis le décès de Monsieur I X il y a plus de trente ans ; qu'ils font état des déclarations des trois témoins devant notaire lors de la rédaction de l'acte de notoriété du 12 septembre 2008, A B, E F et G H, qui ont attesté que Monsieur Z est en possession des parcelles en cause, énumérées à l'acte, depuis plus de trente ans, qu'il en a eu la jouissance exclusive sans aucune contestation de quiconque »....

« Qu'il apparaît ainsi que, pendant plus de trente ans, Monsieur Z a été en possession des parcelles sans contestation de la part de tiers ; qu'il a exploité lui-même une partie de ces parcelles dans un premier temps ; que l'exploitation a été poursuivie par le GAEC LES PRES VERTS, créé en 1993, géré par son fils, Monsieur C Z ; que la qualité de locataire de Monsieur K Z, antérieurement au décès de Monsieur X, ne l'empêche pas de s'être conduit postérieurement en propriétaire-exploitant puis en propriétaire confiant l'exploitation à son fils dans le cadre d'un GAEC, et de bénéficier d'une possession non équivoque, l'équivoque supposant le doute dans l'esprit des tiers, mais non dans celui du possesseur ;

En conséquence de quoi les parcelles en cause ne peuvent être déclarées comme sans maître.

CA de Douai, 14 déc. 2017, n° 17/01552

« Et attendu qu'en l'espèce, M. B., qui a succédé à ses parents, occupe ledit immeuble, sans discontinuer, depuis 1975 ; Que la possession paisible, connue de tous, en qualité de propriétaire des lieux, est établie par de nombreux documents tels que les avis de taxes d'habitation, les abonnements en électricité, gaz et eau potable, une demande d'autorisation de travaux pour parfaire l'entretien de l'immeuble et autres éléments de la vie courante ;

« Que la possession utile, pendant une durée continue de plus de 30 années, invoquée par M. Farid B. afin que soit établi son droit de propriété et soit reconnue sa qualité de propriétaire sur ledit bien apparaît donc établie, dans les conditions exigées par les articles 2261 et 2272 du code civil ;

« PAR CES MOTIFS: La cour, Infirme le jugement déféré en toutes ses dispositions, Constate la prescription acquisitive de l'immeuble à usage d'habitation situé ... »

Jurisprudence en application du 1° de l'art L1123-1 du CG3P

Une indivision successorale a contesté l'incorporation de plein droit par délibération du conseil municipal de 3 parcelles dans le domaine de la commune. **La Cour de**

cassation a rejeté leur revendication en restitution et a précisé la notion de « successible » dans un arrêt du **27/3/2025 Cass civ 3 - Pourvoi n° 23-17.940** : L'arrêt rappelle les termes de l'art L.1123-1, 1°), du CG3P selon lesquels sont considérés comme n'ayant pas de maître les biens autres que ceux relevant de l'article L.1122-1 qui font partie d'une succession ouverte depuis plus de 30 ans et pour laquelle *aucun successible* ne s'est présenté.

« Doit être regardé, au sens du deuxième de ces textes, comme s'étant présenté à la succession le successible qui se manifeste dans le délai de trente ans suivant le décès du propriétaire pour réclamer la transmission successorale des immeubles concernés, et, ainsi, faire obstacle à leur appropriation publique.

« Ayant relevé que [N] [J] était décédée le 16 janvier 1986, puis souverainement retenu que [V] [O] ne caractérisait pas l'acceptation tacite de la succession qu'elle invoquait, la cour d'appel, qui a ainsi fait ressortir qu'aucun successible ne s'était présenté avant l'expiration du délai trentenaire pour réclamer la transmission successorale des parcelles en litige, en a exactement déduit, sans ajouter une condition à la loi, que la demande de restitution devait être rejetée ».

Des requérants ayant été déboutés par le TA statuant en référé de leur demande de sursis à exécution de la délibération du conseil municipal ayant incorporé une parcelle dont ils revendiquent la propriété, ont saisi le Conseil d'Etat, en cassation. Ils contestent la qualification de bien sans maître de cette parcelle suite à des erreurs de transcription de numéros de parcelles.

Le **Conseil d'Etat par un arrêt du 26/04/2024 N° 475259** a donné raison aux requérants, a confirmé l'urgence de la situation justifiant la demande de sursis à exécution et a confirmé le bien fondé de celle-ci

« Par suite, le moyen tiré de ce que les conditions posées par les dispositions 1° de l'article L. 1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques ne sont pas réunies pour que la parcelle en litige puisse être qualifiée de bien sans maître apparaît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux sur la légalité de la délibération contestée, sans qu'ait d'incidence à cet égard la circonstance, alléguée par la commune de Gourdon, que cette parcelle serait, d'après les éléments recueillis auprès du service de la publicité foncière, dépourvue de propriétaire. »

Jurisprudence en application du 2° de l'art L1123-1 du CG3P : **« biens présumés sans maître »**

Peu de jurisprudence sur cette disposition, dont le champ réel d'application n'est pas très clair...Deux affaires ont cependant été jugées par le Conseil d'Etat en la matière.

Des requérants ont contesté l'incorporation dans le domaine communal d'une parcelle supportant une chapelle comme étant sans maître, en arguant que la commune l'avait cédée à la famille en 1942, ce que la commune ne pouvait ignorer, même si toutes les formalités n'avaient pas été accomplies. Cette incorporation a été effectuée en application du 2° de l'art L1123-1.

Saisi en cassation, le Conseil d'Etat leur a donné partiellement raison et a rappelé quelques points de droit : **Conseil d'Etat N° 463364 – 18/03/2024** :

« La délibération que prend le conseil municipal pour incorporer dans le domaine de la commune, sur le fondement de ces dispositions du code général de la propriété des personnes publiques, les biens qui sont présumés sans maître, de même que l'arrêté du maire constatant cette incorporation à l'issue de la procédure qu'elles instituent, ont le caractère de décisions prises par une autorité administrative dans l'exercice d'une prérogative de puissance publique. Le contrôle de leur légalité relève, **sous réserve de la question préjudicielle qui peut naître d'une contestation sur la propriété de la parcelle appréhendée et qui serait à renvoyer à l'autorité judiciaire, de la compétence du juge administratif.** »

« En se fondant sur la circonstance que l'acte de vente signé au nom de la commune du Cannet-des-Maures n'avait pas été enregistré au bureau des hypothèques, pour juger qu'il n'était pas opposable à la commune, alors que la preuve de la propriété est indifférente aux modalités de publicité et, au surplus, que la commune, partie à l'acte, n'était pas un tiers au sens des dispositions alors en vigueur de l'article 1328 du code civil, la cour administrative d'appel de Marseille a entaché son arrêt d'erreur de droit.

« Par suite, Mme G... et autres sont fondés à demander, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de leur pourvoi, l'annulation de l'arrêt qu'ils attaquent. »

Cependant les formalités relatives à l'incorporation de ces biens « présumés » sans maître répond à des conditions de forme et de publicité, rappelées par le Conseil d'Etat, et il paraît que les requérants ne se sont pas manifestés dans les délais impartis.

Cependant, compte tenu des éléments de revendication de propriété fournis par les requérants, le Conseil d'Etat a sursis à statuer.

« ...pour contester la délibération attaquée, Mme H... et autres soutiennent être propriétaires de la chapelle érigée sur la parcelle que le conseil municipal a regardée comme appartenant à la commune du Cannet-des-Maures. L'appréciation du bien-fondé de ce moyen dépend de la question de savoir si, à la date de cette délibération, certains des requérants étaient, en tout ou partie, propriétaires de la parcelle en litige. Cette question présente à juger, au vu des diverses pièces produites pour justifier tant de la vente intervenue en 1942 que de la succession des acquéreurs allégués, une difficulté sérieuse qu'il n'appartient qu'à l'autorité judiciaire de trancher. »

« Par suite, il y a lieu pour le Conseil d'Etat de surseoir à statuer sur l'appel de Mme de G... et autres tendant à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Toulon du 27 juin 2019, jusqu'à ce que le tribunal judiciaire de Draguignan, saisi sur le fondement de l'article R. 771-2 du code de justice administrative, se soit prononcé sur cette question préjudicielle. »

A la même date, le Conseil d'Etat a jugé dans une autre espèce relative à une incorporation de biens sans maître en application du 2° de l'art L1123-1 du CG3P Des personnes se revendiquant comme propriétaires ont contesté cette incorporation et ont demandé une indemnisation pour le préjudice subi du fait de la faute imputée à la commune, devant la juridiction administrative. En effet, l'art **L 2222-20 du CG3P** stipule que :

"Lorsque la propriété d'un immeuble a été transférée ou attribuée, dans les conditions fixées aux articles L. 1123-3 et L. 1123-4, à une commune, (...) le propriétaire ou ses ayants droit sont en droit d'en exiger la restitution. (...) 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. Ils ne peuvent, dans ce cas, obtenir de la commune (...) 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, l'indemnité est fixée par le juge compétent en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (...) ».

Saisi en cassation, le **Conseil d'État /8ème - 3ème chambres réunies N° 474558 – arrêt du 18/03/2024** a débouté les requérants de leur demande d'indemnisation en rappelant la compétence du juge judiciaire tout en rappelant la compétence du juge administratif quant à la régularité de la procédure d'incorporation :

« La délibération que prend le conseil municipal pour incorporer dans le domaine de la commune, sur le fondement de ces dispositions, les biens qui sont présumés sans maître, de même que l'arrêté du maire constatant cette incorporation à l'issue de la procédure qu'elles instituent, ont le caractère de décisions prises par une autorité administrative dans l'exercice d'une prérogative de puissance publique. »

Mais ajoute le Conseil d'Etat :

« Si relève en principe du juge administratif la demande d'indemnisation formée par la personne qui prétend être propriétaire d'un immeuble présumé sans maître à raison des fautes commises par une personne publique à l'occasion de l'incorporation de cet immeuble dans le domaine communal en application des dispositions mentionnées au point 2, les dispositions de l'article L.2222-20 du code général de la propriété des personnes publiques, citées au point 3, impliquent que la demande tendant à l'indemnisation du préjudice né de la perte du bien lui-même, indemnisable à hauteur de la valeur de cet immeuble, relève, faute d'accord amiable, de la compétence du seul juge judiciaire. »

Cela signifie que c'est la faute alléguée au soutien d'un recours en indemnité qui détermine le juge compétent : si la faute a été commise au cours de la procédure le juge administratif est compétent pour obtenir réparation du préjudice subi. Si le préjudice relève de perte la propriété du bien, le juge judiciaire est compétent.