

FICHE : BIENS SANS MAÎTRE

La procédure des biens sans maître est entièrement placée sous la responsabilité des communes. Il convient cependant, préalablement, qu'une enquête relative à la propriété desdits biens ait été diligentée par la commune. Les communes qui veulent exercer leur droit de propriété sur ces biens doivent s'assurer préalablement que les biens considérés peuvent effectivement être qualifiés de biens sans maître, en se rapprochant des services du cadastre, de publicité foncière mais aussi des notaires, voire, éventuellement, du service des domaines pour les distinguer des biens issus de successions en déshérence ou pour vérifier la qualité de propriétaire de l'État.

I. Fondement juridique :

Le régime des biens sans maître, classiquement désignés par l'expression « biens vacants et sans maître » (BVSM), a fait l'objet d'une importante réforme par l'article 147 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Ce régime a été amendé par l'article 152 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, puis par l'article 72 de la loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt et par l'article 109 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

II. Définition :

La définition juridique des «biens sans maître» figure à l'article L.1123-1 du CG3P. Il est rappelé que les biens relevant d'une succession ayant été appréhendés au titre de la déshérence sont exclus de ce statut et qu'en matière de biens sans maître une priorité est conférée à la commune de situation des biens.

En vertu de l'article 713 du code civil, *"les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés. Par délibération du conseil municipal, la commune peut renoncer à exercer ses droits, sur tout ou partie de son territoire, au profit de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre. Les biens sans maître sont alors réputés appartenir à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.*

Si la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre 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 lorsqu'il en fait la demande ou, à défaut, au conservatoire régional d'espaces naturels agréé au titre de l'article L.414-11 du même code lorsqu'il en fait la demande ou, à défaut, à l'Etat ;*
- *Pour les autres biens, à l'Etat."*

III. Identification :

Modalités d'identification des 3 catégories de biens vacants et sans maître :

- Successions ouvertes depuis plus de 30 ans et pour lesquelles aucun successible ne s'est présenté ;
- Immeubles bâtis qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels la taxe foncière sur les propriétés bâties n'a pas été acquittée ou a été acquittée par un tiers ;
- Immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu, qui ne sont pas assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et pour lesquels, depuis plus de trois ans, la taxe foncière sur les propriétés non bâties n'a pas été acquittée ou a été acquittée par un tiers.

1) Les biens immeubles faisant partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans (propriétaire connu) et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté.

En vertu de l'article L.1123-1 du CG3P , sont considérés comme n'ayant pas de maître les biens (autres que les biens issus de successions en déshérence) dont le propriétaire identifié est décédé depuis plus de 30 ans, sans héritier, ou dont les héritiers n'ont pas accepté la succession, expressément ou tacitement, pendant cette période.

En revanche, ne constituent pas des biens sans maître :

- les biens immobiliers faisant partie de successions administrées ou vacantes, patrimoines privés non appréhendés par l'État et qui sont gérés par les services du domaine (gestion des patrimoines privés sous le pilotage de la DNID) ;
- les biens immobiliers ayant appartenu à une personne dont le décès est établi et dont la succession a été appréhendée, à titre de déshérence, par l'État en vertu des articles 811 et 539 du code civil (succession de moins de 30 ans) à défaut de parents au degré successible, de légataires, d'enfants naturels ou de conjoints survivant. Pour qu'une succession soit considérée comme étant en déshérence, l'État doit avoir demandé l'envoi en possession dans le délai de trente ans après le décès.

2) Les immeubles dont le propriétaire est inconnu et dont les taxes foncières sur les propriétés bâties ou non bâties n'ont pas été acquittées depuis plus de trois ans ou ont été acquittées par un tiers

a) premier critère : les biens immobiliers dont le propriétaire est inconnu ou disparu

Il s'agit d'une part des biens dont le propriétaire a disparu et d'autre part des biens dont le propriétaire est inconnu.

Les biens dont le propriétaire a disparu sont les biens qui appartenaient à une personne identifiée disparue sans laisser de représentant (biens ayant appartenu à une personne connue mais dont la date du décès n'a pu être déterminée à l'issue des recherches effectuées par la personne publique) et qui ne sont pas devenues la propriété d'une autre personne (en particulier, les immeubles pouvant être devenus la propriété d'une autre personne par l'effet de la prescription, acquisitive).

Les biens dont le propriétaire est inconnu sont les biens immobiliers pour lesquels il n'existe aucun titre de propriété publié au fichier immobilier de la publicité foncière, ou au livre foncier (y compris une attestation immobilière dressée à la suite de la mise en œuvre de la prescription acquisitive) ni aucun document cadastral susceptible d'apporter des renseignements quant à l'identité du propriétaire.

b) second critère : l'absence de paiement des taxes sur les propriétés bâties

Si le propriétaire est inconnu ou a disparu, et afin de déterminer si un immeuble constitue un bien vacant et sans maître, il est nécessaire de s'assurer que la taxe foncière sur les propriétés bâties ou la taxe foncière sur les propriétés non bâties portant sur ledit bien n'a pas été acquittée depuis plus de trois ans ou a été acquittée par un tiers.

IV . Modalités d'appréhension et d'incorporation d'un BSM dans le patrimoine de la personne publique concernée (articles L.1123-2 et suivants du CG3P «modalités d'acquisition»)

Comme exposé au point précédent, si les biens immobiliers concernés remplissent toutes les conditions juridiques pour être qualifiés de biens sans maître, ils appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés. Toutefois, si la commune renonce à exercer ce droit et qu'aucun EPCI à fiscalité propre n'est désigné pour en bénéficier, l'État devient propriétaire des parcelles.

La circulaire du 8 mars 2006 précise que dans le cas d'une acquisition en application de l'article L 27 bis du code du Domaine de l'État (article L.1123-3 du CG3P), l'incorporation des biens dans le domaine communal comporte deux phases distinctes : (a) la constatation que le bien est présumé sans maître ; (b) l'incorporation du bien présumé sans maître dans le domaine communal.

a) La phase de constatation de la qualification de biens sans maître.

Avant toute appréhension, il appartient en effet à la commune de vérifier auprès du SPF que les biens identifiés comme appartenant au domaine le sont réellement et de se rapprocher de la DNID pour s'assurer que certaines parcelles ne relèvent pas de successions en déshérence.

S'agissant des biens soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et dont le propriétaire est inconnu : la collaboration entre les services d'une DDFiP 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 parce que les communes disposent par ailleurs, au titre de certaines informations, d'une dérogation au secret fiscal.

Il peut s'agir des informations relatives aux nom et adresse du propriétaire dès lors que l'article L.107 A du livre de procédures fiscales (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.

S'agissant des biens soumis à la taxe foncière sur les propriétés non bâties et dont le propriétaire est inconnu : chaque année, la DDFiP communique au préfet, avant le 1^{er} mars, la liste des parcelles satisfaisant aux conditions prévues au 3^o du 1123-1 du CG3P et susceptibles d'être appréhendées au titre de la procédure des biens présumés sans maître. Le préfet communique cette liste au maire avant le 1^{er} juin de la même année.

Communication d'informations aux communes dans le cadre de la procédure dite des biens sans maître

Dans le cadre de la procédure dite des biens sans maître, une commune ne peut pas obtenir d'informations concernant l'acquittement ou non des taxes foncières sur une période de plus de 3 ans pour des propriétés non bâties ou des propriétés bâties. En effet, il résulte de l'application combinée des dispositions de l'article 26 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et de l'article L.103 du LPF que 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 code général des impôts (CGI).

Dès lors, toute information, directement ou indirectement nominative, couverte par le secret professionnel, recueillie par les agents de la DGFIP à l'occasion desdites missions, ne peut être communiquée qu'au profit des tiers pour lesquels il existe une dérogation législative expresse. Une dérogation au secret fiscal ne saurait toutefois être implicite ou découler de la mise en œuvre d'autres dispositions, fussent-elles législatives également.

Ensuite, pour appréhender les parcelles, le maire doit prendre un arrêté marquant une date pour constater qu'il s'agit de biens présumés sans maître après avis de la commission communale des impôts directs (articles L.1123-3 alinéa 2 et R.1123-1 du CG3P).

Puis le maire doit faire procéder à la publication et à l'affichage de cet arrêté selon les modalités fixées à l'article L.2131-1 du CGCT, le notifier au dernier domicile des derniers propriétaires connus et au représentant de l'État dans le département (article L 1123-3 alinéa 2 du CG3P).

b) La phase d'incorporation dans le patrimoine de la commune.

Si aucun propriétaire ne s'est fait connaître dans un délai de six mois à compter de cette publicité, ces biens seront présumés sans maître et une délibération du conseil municipal pourra décider, par arrêté du maire, de leur incorporation dans le domaine communal (cf article L.1123-3 alinéa 4 du CG3P). L'incorporation du bien sans maître dans le domaine de la commune constaté par un arrêté du maire n'a pas à être publié à la publicité foncière.

En effet, l'appréhension d'un bien sans maître constitue une acquisition sans titre, pour laquelle l'exception au principe de l'effet relatif des formalités, prévue au 2^{ème} alinéa de l'article 3 du décret n°55-22 du 4 janvier 1955 et 1^o du § 1 de l'article 35 du décret n°55-1350 du 14 octobre 1955, est applicable.

Il est rappelé que les acquisitions sans titre ne sont pas obligatoirement publiées au fichier immobilier dès lors qu'aucune disposition du décret du 4 janvier 1955 précité n'impose cette formalité.

Toutefois, dans l'hypothèse où la commune souhaite publier son titre de propriété, il convient alors que l'acte qui le relate satisfasse l'ensemble des règles régissant la publicité foncière (notamment en matière de désignation des parties et des immeubles).

En particulier, l'acte constatant cette acquisition doit comporter la désignation du dernier titulaire du droit réel immobilier, tel qu'il est identifié au fichier immobilier en vertu des titres précédemment publiés, en conformité avec les dispositions de l'article 5 du décret n°55-22 du 4 janvier 1955.

Par ailleurs, dans l'hypothèse où, conformément aux dispositions de l'article L.1123-3 du CG3P, au terme d'un deuxième délai de 6 mois (le premier s'étend entre la publicité et la constatation qu'il s'agissait d'un bien sans maître), la commune (ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre) n'a pas pris de délibération ou qu'elle informe par courrier les services de la préfecture de son refus d'appréhender le bien sans maître, la propriété du bien est alors transférée dans le domaine de l'État et constatée par un arrêté préfectoral (cf article R.1123-2 du CG3P). Le bien entre de fait dans le patrimoine de l'État (sauf dans les hypothèses spécifiques où le transfert a lieu au bénéfice du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou du conservatoire régional des espaces naturels, comme exposé en introduction), à qui il appartient de le constater par un acte administratif (arrêté préfectoral). L'État n'a pas la possibilité de refuser le bien et doit assumer les dépenses de sécurisation si nécessaire.

S'agissant d'un mode d'acquisition particulier sans titre par appréhension, qui ne peut être assimilé à une acquisition amiable (il n'y a d'ailleurs pas de versement de prix), cette hypothèse ne relève pas des opérations soumises à consultation obligatoire du Domaine en matière d'évaluation.

INTERVENTION DU SERVICE DES DOMAINES

Le domaine n'intervient que ponctuellement au début de la procédure et uniquement pour les biens répertoriés comme appartenant à l'État pour identification de ces parcelles. En outre, l'identification de l'Etat propriétaire par le Cadastre ne constitue qu'une présomption de propriété qui peut être renversée par le service du domaine. Dans cette hypothèse, la procédure d'acquisition par les communes de ces biens sans maître peut être engagée.

Pour rappel, le service du domaine n'intervient pas quand les parcelles sont présumées appartenir à des particuliers au service du Cadastre. La DNID peut être interrogée pour d'éventuelles successions vacantes. La commune doit demander directement au SPF les fiches hypothécaires des parcelles qu'elle souhaite appréhender et mener l'enquête préalable à l'appréhension permettant de s'assurer que les biens en question sont sans maître. La commune peut également consulter les relevés de propriété via le CDROM VISUDGFIP CAD, fourni annuellement début septembre.