

## Conclusions sous l'affaire n°1502744 L...

Rapporteur : Frédéric Plas

**Dans quelles conditions une commune peut-elle engager la procédure d'abandon manifeste, prévue aux articles L. 2243-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, lorsqu'elle constate qu'un bien « n'est manifestement plus entretenu » ? Le point sur la procédure d'abandon manifeste, méconnue, qui peut ensuite déboucher sur une expropriation.**

Dans cette affaire un peu originale, qui porte sur la procédure d'abandon manifeste, codifiée à l'article L. 2243-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, M. L... demande l'annulation de la délibération du conseil municipal de la commune de M... en date du 20 janvier 2015, déclarant la parcelle lui appartenant située au ... en état d'abandon manifeste et autorisant le maire à poursuivre la procédure d'expropriation au profit de la commune, laquelle fait en général suite à la déclaration d'abandon manifeste.

Rappelons brièvement que cette procédure, assez peu usitée, initiée par une loi du 2 août 1989, repensée par la loi n°2011-725 du 23 juin 2011 et légèrement modifiée par les loi ALUR du 24 mars 2014 et n°2015-991 du 7 août 2015, suppose que, dans le cas où « *des immeubles, parties d'immeubles, voies privées assorties d'une servitude de passage public, installations et terrains sans occupant à titre habituel ne sont manifestement plus entretenus* » (L. 2243-1) le maire puisse engager, à l'initiative du conseil municipal [plus depuis L. 2015] la procédure de déclaration de la parcelle concernée en état d'abandon manifeste. Un PV provisoire constate l'abandon manifeste, détermine la nature des désordres auxquels il convient de remédier, et suppose que soient recherchés le ou les propriétaires du bien, qui se voient notifiés ce PV. (article L. 2243-2). En l'absence de réaction des propriétaires dans un délai, autrefois de 6 mois et désormais de 3 mois depuis la loi ALUR, le maire constate par PV définitif l'état d'abandon manifeste de la parcelle, puis saisit le CM afin que celui-ci déclare la parcelle en état d'abandon manifeste et autorise le maire à en poursuivre l'expropriation. (L. 2243-3). En revanche, si le ou les propriétaires entendent s'opposer à la procédure de d'abandon manifeste, ils doivent, dans les six mois qui suivent, -et désormais dans les 3 mois-, soit mettre fin à l'état d'abandon manifeste et remédier à tous les désordres constatés, soit s'engager à effectuer les travaux nécessaires par convention avec le maire. L'exigence d'une telle convention date de la loi de 2011 et s'explique par la volonté d'éviter les engagements imprécis et dilatoires, non suivis d'effets par lesquels les propriétaires concernés laissaient pourrir indéfiniment la situation en indiquant au maire qu'ils allaient procéder à des travaux en repoussant sans cesse leur commencement. Enfin, dernière étape du processus qui ne nous intéresse pas ici, le maire, dûment autorisé par le CM, peut engager la procédure d'expropriation du bien qui a fait l'objet d'une déclaration d'abandon manifeste, constitue pour ce faire un dossier qu'il transmet au préfet, lequel déclare l'utilité publique du projet et déclare cessible les immeubles concernés en application de l'article L. 2243-3 CGCT.

1) Pour en revenir à l'espèce, la commune soulève une fin de non-recevoir intéressante, tenant à ce que les délais de recours contentieux ont commencé à courir dès les mesures de publication et de transmission au préfet de la délibération attaquée, soit dès le 22 janvier 2015, et

qu'ainsi le recours était forclo lorsqu'il a été déposé le 26 mars 2015. Le requérant soutient quant à lui, qu'en tant que propriétaire directement concerné, le délai de recours court à compter de la notification qui lui a été faite de ladite délibération, soit à compter du 27 janvier 2015, date à laquelle il a reçu et signé la délibération en litige.

Signalons d'abord, pour couper court à la discussion, que le requérant qui réside depuis le départ au Luxembourg, a droit au bénéfice d'un délai de distance de deux mois supplémentaires, ce qui rend sa requête de toute façon recevable. Cette règle s'applique même lorsque le requérant a un mandataire (avocat) en France qui a reçu notification du rejet de sa demande gracieuse, pourvu qu'à la date de la notification de la décision, le requérant ait prévenu la juridiction de sa domiciliation à l'étranger: ex: CAA Paris 29 novembre 2006 **Claude Kaspereit**. C'est en effet l'adresse dont dispose l'administration à la date de la notification ou de la publication de la décision qui importe : CE Ass 28 avril 1978 **Dame Vorobiova, épouse Eftiassou** n°07464, A. Peu importe que le requérant fasse ensuite valoir une domiciliation à l'étranger : CE 8 juillet 1991 **Koller**, n°82282, C (pour un PC).]

Mais indépendamment de ce délai de distance, la question se pose des formalités de publicité qui doivent être associées à la délibération en litige, et partant, de la nature de cette délibération : constitue-t-elle une décision individuelle, une décision seulement réglementaire soumise à publication, comme le fait valoir la commune, ou encore un acte mixte ou intermédiaire, aussi appelé décision d'espèce par le Professeur Chapus ? Répondre à cette question, qui se serait effectivement posée si le requérant n'avait pu bénéficier des délais de distance, permet d'empiéter sur des raisonnements utiles pour les moyens de fond, comme par exemple, l'exigence de motivation et l'application de l'article L. 211-1 et suivants du CRPA (ex loi du 11 juillet 1979).

La troisième voie, celle de la décision mixte ou « d'espèce » nous paraît être la bonne : C'est le cas des DUP, des décrets ou arrêtés de classement de sites et monuments naturels, des décisions créant des zones d'urbanisme (ZAC par exemple), des décisions instaurant des servitudes sur un terrain, des décisions procédant à une inscription sur une liste (création d'association agréée etc...) ou à un quelconque classement, des arrêtés d'ouverture de concours ou des décrets convoquant les électeurs ou prononçant la dissolution du CM. (Pour les actes d'espèce, voir Chapus DAG 1 p.527). En bref, il s'agit là d'actes « intermédiaires », qui sont nécessaires pour qu'une décision finale puisse être prise ou qui ouvrent la possibilité d'engager telle ou telle procédure. De ce point de vue, ces décisions d'espèce ne sont pas nominatives, comme la délibération attaquée et posent une norme générale, qui toutefois, peut ne concerner qu'un unique destinataire.

Pour ces décisions, le principe est qu'elles adoptent les formalités prévues pour les actes réglementaires. Par conséquent, leur éventuelle notification postérieure à la publication est sans incidence sur le déclenchement du délai de recours, et ne fera pas courir un nouveau délai, ce qui signifie que les requérants concernés ne pourront pas échapper à une forclusion: CE 21 juillet 1972 **Cons. Cabrol** (pour une DUP). Cependant, pour des raisons relatives à la sécurité des justiciables, il arrivera que, par exception, certains actes d'espèce doivent également être notifiés. Plus exactement, lorsque la décision d'espèce ne concerne qu'un seul destinataire, ou qu'un petit nombre de destinataire, le CE estime, de façon purement prétorienne, qu'une notification à la personne ou aux personnes concernées puissent seule faire courir le délai de recours à leur égard. Autrement dit, pour les tiers, seule la publication compte, mais pour les destinataires, fussent-ils innommés ou indirectement concernés, une notification est nécessaire : ainsi, le délai contre une délibération du CM classant (par erreur) des parcelles dans la voirie communale alors qu'elles appartiennent à une personne privée, ne court à l'égard du ou des propriétaires concernés, qu'à compter de la notification de cette délibération (CE 5 septembre 2001 **Redoules** n°212040, B). Et les exemples ne

manquent pas<sup>1</sup>. Autrement dit, en vertu de cette jurisprudence, logique mais forcément casuistique et donc délicate à saisir pour les collectivités, seule la notification de ces actes au propriétaire concerné est de nature à faire courir le délai de recours. Ainsi, indépendamment même de la question des délais de distance, nous vous proposons de retenir la recevabilité de la requête, tenant compte de la date à laquelle la délibération attaquée a été notifiée à M. L....

2) Sur le fond, reprenons un à un les moyens soulevés par M. L....

a) M. L... soutient que la décision est insuffisamment motivée, non en application de l'article L. 211-2 du CRPA (ou de l'ex loi de 1979), mais de l'article L. 2243-3 CGCT qui dispose que : « *Le maire saisit le conseil municipal qui 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, d'un organisme y ayant vocation ou d'un concessionnaire d'une opération d'aménagement visé à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, 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.* ». La CAA Douai 11 décembre 2013 **M. Gony** n°13DA00030 C+ a en effet censuré la délibération de la commune de Boulogne sur Mer déclarant un immeuble en état d'abandon manifeste pour insuffisance de motivation, dès lors que cette délibération se bornait à reprendre mot pour mot les termes de la loi sans expliquer l'objet futur de la déclaration d'abandon manifeste. Le TA Amiens 28 juin 2016 **Sté Bellegingsmaatschappij Wiemeijer BV** n°1402735 est sur la même longueur d'ondes, et déduit de l'article L. 2243-3 CGCT précité une obligation de motivation. Plus ambiguë est la décision du TA Orléans 1<sup>er</sup> juillet 2014 **De Lima Principe** n°13011996 qui se borne à indiquer que la décision est suffisamment motivée, et qu'elle comporte les considérations de fait et de droit qui la fondent, sans citer ni viser le moindre texte pour asseoir l'obligation de motivation. En tous les cas, si l'obligation de motivation des délibérations déclarant une parcelle en état d'abandon manifeste n'est pas explicitement issue d'une disposition législative ou réglementaire, et s'il est possible de lire l'article L. 2243-3 CGCT comme invitant le conseil municipal à motiver sa délibération, il nous paraît en revanche impossible de se fonder sur les dispositions de l'article L. 211-1 et suivants du CRPA pour fonder l'obligation de motivation : comme nous l'avons vu plus haut, la délibération déclarant une parcelle en état d'abandon manifeste n'est pas une décision individuelle défavorable en dépit de la nécessité de la notifier au propriétaire de ladite parcelle, mais une décision mixte, d'espèce, qui échappe aux obligations inhérentes aux décisions individuelles comme l'obligation de motiver ou de respecter une procédure contradictoire.

En l'espèce, de toute façon, la délibération attaquée nous semble correctement motivée, cite les articles applicables du CGCT et surtout, précise que la parcelle pourrait répondre au besoin de production d'une offre nouvelle de logements dans le cadre de la réalisation des objectifs du Grand Paris. Cette motivation, qui reste il est vrai prospective, n'est pas contredite par la circonstance qu'à la date de la délibération, le POS applicable, en cours de révision, ne permettait pas de créer de nouveaux logements sur la zone concernée. Non seulement le nouveau PLU le permet, mais en outre, l'exigence de motivation indirectement posée par l'article L.2243-3 CGCT

---

<sup>1</sup> Idem pour un délai de recours contre le décret classant (ou refusant de classer) un monument historique qui ne court, pour le propriétaire du monument, qu'à compter de la notification (CE 19 novembre 1978 **Sté générale d'exploitation des théâtres et concerts**). Idem pour la délibération décidant de la création d'un chemin rural, qui, bien que publiée par voie d'affichage, doit être également notifiée au propriétaire, l'assiette du chemin étant entièrement prise sur leur propriété : CE 27 février 1995 **Louvel**, B. RFDA 95). Idem pour les propriétaires intéressés par le transfert d'une voie privée dans la voirie communale sur le fondement de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme, à qui cette décision doit être directement notifiée, peu important qu'elle ait été par ailleurs publiée ou affichée : CE 13 octobre 2016 **Commune de la Colle sur Loup**, B n°381574.

n'est destinée qu'à éviter les décisions totalement arbitraires et n'impose pas à l'autorité de devoir justifier d'un projet finalisé et viable. On retrouve d'ailleurs ici nous semble-t-il la logique de la motivation des délibérations instaurant le droit de préemption dans les ZAC. Ce n'est finalement qu'au stade de l'éventuelle expropriation que la commune devra justifier d'un procès précis et de l'utilité publique de ce projet. Autrement dit, la délibération est suffisamment motivée et nous vous proposons d'écarter le moyen.

b) M. L... soutient ensuite que la procédure préalable prévue avant que ne soit prise la délibération n'a pas été respectée et met en cause les formalités de publicité, notification et affichage du PV provisoire du 27 janvier 2014. On rappellera d'abord que les PV provisoires et définitifs ne peuvent pas faire l'objet d'un recours direct en annulation, car il s'agit d'actes préparatoires, mais que leur régularité peut être invoquée à l'appui du recours contre la délibération déclarant l'état d'abandon manifeste, comme le fait en l'espèce M. L... : CE 18 février 2009 ***Sté Bellegingsmattschapjij Belensas BV*** n°301466, B.

- S'agissant des formalités d'affichage et de publication à l'égard des tiers, il ressort des pièces du dossier qu'elles ont été respectées. L'article L. 2243-2 prévoit en effet que « *Le maire constate, par procès-verbal provisoire, l'abandon manifeste d'une parcelle, après qu'il a été procédé à la détermination de celle-ci ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres intéressés. Ce procès-verbal détermine la nature des travaux indispensables pour faire cesser l'état d'abandon. Le procès-verbal provisoire d'abandon manifeste est affiché pendant trois mois à la mairie et sur les lieux concernés ; il fait l'objet d'une insertion dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département* ». D'une part, l'affichage du PV provisoire sur le terrain est attesté par des photos, un échange de mail avec les services techniques de la commune, et par le certificat signé par le maire le 12 mai 2014. En outre, il n'est pas contesté que ce panneau a été affiché jusqu'au mois de décembre 2014, soit bien au-delà des trois mois exigés. Les éléments apportés par la commune pour justifier de cet affichage font foi jusqu'à preuve du contraire, laquelle n'est en l'espèce pas rapportée par le requérant qui se borne à évoquer le feuillage occultant des arbres au printemps, ainsi que la circonstance, aucunement imposée par les textes, que le panneau n'aurait pas été affiché sur les deux portails de la propriété mais sur un pilier maçonné d'ailleurs parfaitement visible depuis la rue. On remarquera à cette occasion que les photos prises par le requérant de la propriété en été, c'est-à-dire de la propriété avec les soi-disants arbres occultants, ne montrent pas le pilier sur lequel l'affichage a été effectué, pilier supportant le mur de clôture de la propriété et situé sur la voie menant à l'école immédiatement voisine. On remarquera en revanche qu'une photo datée de juin 2014, produite par la commune, montre le panneau apposé sur le pilier et non recouvert par la végétation.

D'autre part, le PV provisoire a fait l'objet de deux publications dans la presse, l'une dans le Parisien le 4 février 2014, l'autre dans le journal l'Humanité le même jour.

- S'agissant, maintenant, des formalités de notification à l'égard de M. L..., elles ont été respectées par la commune qui lui a notifié son PV provisoire à la seule adresse dont elle disposait, en Belgique. L'article L. 2243-2 CGCT exige en effet que le procès-verbal provisoire d'abandon manifeste « *soit notifié aux propriétaires, aux titulaires de droits réels et aux autres intéressés ; à peine de nullité* » et que « *cette notification reproduise intégralement les termes des articles L. 2243-1 à L. 2243-4* ». Il précise que « *si l'un des propriétaires, titulaires de droits réels ou autres intéressés n'a pu être identifié ou si son domicile n'est pas connu, la notification le concernant est valablement faite à la mairie.* ». Il est vrai qu'au mois de février 2014, le requérant n'habitait plus la Belgique depuis 2011, mais, selon ses dires, le Luxembourg. Il avait prudemment fait suivre son courrier jusqu'à 9 février 2014 mais n'a pu recevoir notification du courrier que lui a adressé la commune de M... le 20 février 2014 et qui est revenu « non réclamé ».

En dépit de cette précaution réelle, le requérant se devait d'indiquer à la commune tout changement d'adresse, d'autant que son bien à M... avait été la cible de précédentes turpitudes, incendie en 2011, dégradations et intrusions régulières, dénoncées notamment par l'association de parents d'élèves de l'école voisine. La commune a procédé aux notifications et formalités qu'elle pouvait, en fonction des informations dont elle disposait et il ne lui appartenait nullement de procéder à un travail de détective ou de police pour espérer retrouver le propriétaire.

Bien au contraire, M. L... devait, comme le rappelle le CE, « *prendre les mesures utiles* » pour maintenir le lien avec la commune (CE 5 novembre 1971 **Dame T**, n°77470, A, ce qui suppose qu'il doive « *prendre les dispositions nécessaires pour que son courrier lui soit réexpédié à sa nouvelle adresse* » (CE 29 juin 1988 n°61551, **Mme Herbert**, B, cité par les requérants, CE 18 mars 2005 **Laurent**, A, n°254040), et ce qui implique surtout qu'en cas de retour du pli avec la mention « non réclamé ou NPAI », la commune n'ait pas à procéder à de nouvelles recherches pour retrouver un propriétaire exproprié (CE 13 février 2013 **Bongue**, n°343164, classé en B sur ce point, s'agissant de la recherche à mener dans le cadre d'une expropriation, cité par la commune). C'est précisément pour pallier ce genre de difficultés que l'article L. 2243-2 CGCT prévoit qu'en cas d'échec de la notification, une notification alternative est valablement faite en mairie. En l'espèce, la commune justifie de la notification en mairie réalisée le 19 mars 2014 et indique sans être contredite que le courrier de notification du PV provisoire non réclamé par M. L... comportait la reproduction intégrale des articles L. 2243-1 et suivants du CGCT, comme l'impose l'article L. 2243-2. C'est dire que le moyen nous paraît devoir être écarté, en toutes ses branches.

c) M. L... soutient ensuite que la décision serait entachée d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation.

- l'erreur de droit, stricto sensu, ne nous paraît pas établie : l'article L. 2243-3 alinéa 2 du CGCT dispose que : « *La procédure tendant à la déclaration d'état d'abandon manifeste ne peut être poursuivie si, pendant le délai mentionné à l'alinéa précédent, les propriétaires ont mis fin à l'état d'abandon ou se sont engagés à effectuer les travaux propres à y mettre fin définis par convention avec le maire, dans un délai fixé par cette dernière.* ». Or, en l'espèce, il ne ressort pas des pièces du dossier que M. L... aurait mis fin à l'état d'abandon manifeste et aurait ainsi réalisé les travaux préconisés par le PV provisoire dans les 6 mois suivant sa notification. Il ne ressort pas davantage des pièces du dossier qu'il aurait signé la moindre convention avec la mairie s'engageant sur un calendrier de remise en état. Dans ce cadre, la circonstance qu'il serait désireux devenir vivre dans cette propriété, qu'il aurait envie d'y réaliser des travaux, qu'il aurait, postérieurement à la décision attaquée, contacté des entreprises pour démarrer des travaux, qu'il aurait déposé une demande de PC, ou qu'il aurait demandé un devis pour des travaux sur la clôture en décembre 2014, avant la décision attaquée, reste sans influence sur la légalité de la délibération attaquée. C'est d'ailleurs précisément pour éviter ce genre d'atermoiement entraînant de possibles manœuvres dilatoires que le législateur impose désormais une convention précise entre le maire et le propriétaire pour stopper la procédure d'abandon manifeste.

- l'erreur manifeste d'appréciation tiendrait quant à elle à la circonstance que le bien ne justifie pas d'une procédure d'abandon manifeste, qu'il se trouve plutôt en bon état, qu'il n'est pas en état de ruine et qu'il ne présente aucun danger pour autrui. Sur le plan strictement contentieux, nous ne pensons pas que le contrôle exercé par le juge sur la délibération relève du contrôle restreint, mais du contrôle normal. D'abord parce qu'il s'agit d'une mesure de police spéciale susceptible de porter atteinte à la propriété privée, que rien ne vient en l'espèce justifier l'octroi d'un fort pouvoir discrétionnaire à l'administration dès lors qu'elle fait le choix d'engager cette procédure. Si le CE ne s'est jamais prononcé sur la question, les tribunaux et cours devant lesquelles

le moyen tiré de l'erreur manifeste était soulevé, ont pris le plus souvent soin de contourner la question, en se bornant à dire que la délibération d'abandon manifeste « *n'a pas fait une inexacte application des dispositions de l'article L. 2243-3 CGCT* » (TA Lille 13 février 2014 **Filleur épouse Gras**, n°1105873, C+) ou selon une formule encore plus politique « *ne méconnaît pas l'article L.2243-3* ». La seule CAA à avoir été saisie du moyen tiré de l'EMA a quant à elle indiqué 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* » : CAA Nancy 27 juin 2013 **Midon-Vilain** n°12NC01541, C. Ces décisions nous semblent toutes avoir fait le choix du contrôle normal, qui se « cache » derrière ces rédactions prudentes.

Cela étant dit, il ne nous semble pas que le CM de la commune de M... ait commis une erreur d'appréciation en déclarant la parcelle de M. L... en état d'abandon manifeste. L'engagement de la procédure se justifie, dès lors que l'immeuble ou le terrain n'est « manifestement plus entretenu », ce qui apparaît plus que jamais le cas en l'espèce, le requérant ayant laissé pourrir sur pieds cette belle propriété qu'il avait acquise en 2000 : les tags, les squatts, les incendies ont contribué au délabrement de l'ensemble. Une partie de la toiture a été détruite par l'incendie, laissant sans protection les planchers intérieurs et surtout la charpente, une partie des ouvertures de façade sont dépourvues de vitrages ou de portes, et la clôture ne résiste pas aux intrusions permanentes. Nous vous proposons donc d'écarter le moyen.

d) M. L... soutient également que la décision méconnaît les articles 2 et 17 DDHC mais il nous semble que ce moyen consiste à mettre en cause, non la stricte constitutionnalité de la délibération en litige mais la constitutionnalité du mécanisme législatif instauré par les articles L. 2243-1 et suivants du CGCT. Un tel moyen, présenté en dehors du cadre précis de la QPC, nous paraît irrecevable, par application de la théorie de la loi écran, qui n'a pas disparu.

Si M. L... soutient également que la décision méconnaît l'article 1 du protocole additionnel n°2 de la CEDH relatif au droit au respect des biens, ainsi que la charte des droits fondamentaux de l'UE. Sur ce dernier point, le moyen est inopérant, la Charte ne s'appliquant que dans le cas où l'Etat met en œuvre une disposition du droit de l'UE ce qui n'est pas ici le cas. Resterait donc uniquement le moyen tiré de la méconnaissance de la CEDH. Cependant, il est constant que la délibération déclarant l'état d'abandon manifeste et autorisant la commune à engager une procédure d'expropriation n'entraîne pas directement de dépossession et ne fait qu'ouvrir la possibilité d'une expropriation future : en ce sens, CE 18 février 2009 précité, n°301466. L'examen de l'atteinte au droit de propriété sera à mesurer à cette occasion, si est engagée la procédure d'expropriation (CAA Nancy 25 février 2016 **Bournery** n°15NC00426).

e) M. L... soulève enfin le moyen tiré du détournement de pouvoir, dû à l'éventuelle plus-value que la commune pourrait réaliser après avoir revendu le terrain une fois l'expropriation effective. Mais il nous semble que la commune démontre parfaitement que la mise en œuvre de la procédure d'abandon manifeste, qui n'a pas toujours été à son terme lorsqu'elle l'a utilisée, a d'autres finalités que celle de gagner de l'argent. Quant à l'expropriation, elle a un coût. En tout état de cause, si la commune devait gagner de l'argent en revendant après expropriation les terrains qu'elle a acquis à la suite de l'engagement de la procédure d'abandon manifeste, il n'y aurait pas là matière à lui reprocher un quelconque détournement de pouvoir.

PCMNC au rejet de la requête de M. L....