

3 Expropriation et successions : l'angle mort



Martin MATTIUSSI-POUX,
avocat au Barreau de Strasbourg – Seban & Associés Grand Est

L'impact du droit des successions en matière d'expropriation est un sujet qui est fréquemment négligé lorsqu'est envisagée la réalisation d'une opération d'aménagement d'intérêt général. On peine ainsi à imaginer que l'expropriation d'une seule parcelle de terrain, appartenant à un propriétaire décédé dont la succession est soit en déshérence, soit vacante, soit encore dans une situation complexe, soit susceptible de générer, à elle seule, un retard important dans le calendrier de maîtrise foncière des terrains par l'autorité expropriante.

Dans un tel cas, il est nécessaire de savoir que des recherches doivent être menées activement par l'autorité expropriante (ou ses prestataires l'assistant en matière foncière) pour pouvoir déterminer si les héritiers d'un propriétaire décédé sont identifiables, s'ils ont accepté la succession et, si tel n'est pas le cas, pour faire désigner en justice un mandataire ou un curateur.

La moindre erreur commise en la matière peut être très préjudiciable en termes calendaires pour l'autorité expro-

priante, puisque selon que l'on soit en présence d'une succession en déshérence, d'une succession vacante ou d'une succession complexe, les implications procédurales diffèrent.

Par exemple, l'identification à tort par l'expropriant d'une succession vacante alors qu'il s'agit en réalité d'une succession complexe peut entraîner le rejet par le juge judiciaire d'une demande de désignation de la direction nationale des interventions domaniales (DNID) comme curateur à succession vacante ou le refus par la DNID d'exercer son office. Il faudra alors saisir à nouveau le juge judiciaire en vue de faire désigner un mandataire successoral.

Dans un premier temps, il conviendra de présenter le régime d'appropriation de biens vacants sans maître dans le cas des successions en déshérence. Dans un second temps, seront abordés les différents régimes juridiques relatifs à la désignation d'un mandataire/curateur dans le cadre de successions complexes ou vacantes.

LE RÉGIME JURIDIQUE DE L'APPROPRIATION DES BIENS VACANTS SANS MAÎTRE

Trois catégories de biens vacants sans maître existent :

- celui des biens vacants résultant de successions en déshérence ;
- celui des biens vacants résultant de l'absence de paiement de la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- celui des biens vacants résultant de l'absence de paiement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Les dispositions relatives aux biens sans maître pour les successions en déshérence se trouvent dans deux codes.

Celles-ci figurent dans le Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) et à l'article 713 du Code civil pour connaître les modalités d'acquisition de certains d'entre eux.

L'article L. 1123-1 du CGPPP précise que :

Sont considérés comme n'ayant pas de maître les biens autres que ceux relevant de l'article L. 1122-1 et qui :

1° Soit font partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté [...].

La première catégorie correspond aux biens sans maître proprement dits, c'est-à-dire aux biens dont le propriétaire est connu mais décédé, tandis que les deux dernières correspondent aux biens simplement présumés sans maître, c'est-à-dire ceux dont le propriétaire est inconnu ou a disparu sans qu'il soit possible d'apporter la preuve qu'il est décédé ou qu'il n'existe pas des ayants droits à la propriété de son patrimoine.

Dans le cas d'une succession ouverte depuis plus de 30 ans pour laquelle aucun successible ne s'est présenté, l'article L. 1123-2 du CGPPP dispose :

Les règles relatives à la propriété des biens mentionnés au 1° de l'article L. 1123-1 sont fixées par l'article 713 du code civil.

Aux termes 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 :

1° 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'État ;

2° Pour les autres biens, à l'État.

Ainsi, peuvent devenir propriétaires en priorité de biens vacants sans maître les communes ou, à défaut, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Toutes les autorités expropriantes, notamment celles ayant un statut de droit privé, ne sont donc pas concernées par ce mécanisme.

Un arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille est venu souligner que l'appropriation des biens sans maître, dans le cadre de successions en déshérence, se fait sans formalité particulière¹.

1. « Les dispositions précitées de l'article L. 1123-1 du Code général de la propriété des personnes publiques ont pour objet de distinguer deux catégories de biens pouvant être regardés comme étant sans maître ; que la première catégorie, correspondant au 1° de cet article, est celle des biens sans maître proprement dits, dont les règles d'acquisition sont fixées à l'article 713 du Code civil qui prévoit une appropriation de plein droit par les communes, sans formalité préalable d'aucune sorte ; que la seconde catégorie [...] est celle des biens pour lesquels, eu égard à leur nature particulière, a été instaurée une procédure préalable d'enquête avant leur incorporation dans le domaine communal afin de permettre au propriétaire, s'il existe, de se faire connaître » (CAA Marseille,

Dans une autre affaire, la même cour a pu juger que la méconnaissance de la procédure prévue à l'article L. 1123-3 du CGPPP pour les biens relevant de la seconde catégorie de biens sans maître (ceux qui concernent des propriétés bâties dont la taxe foncière a cessé d'être acquittée) « ne peut être utilement invoqué pour contester des décisions entrant dans le champ d'application du 1° de l'article L. 1123-1 » [relatif aux successions en déshérence]².

Il est important de souligner que les biens sans maître ne deviennent la propriété de la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés que « sous réserve de la prescription acquisitive par un occupant éventuel »³.

En d'autres termes, une personne qui justifie occuper l'immeuble sans discontinuité depuis plus de 30 ans doit être reconnue comme le propriétaire du bien, sans que la commune puisse opposer une appropriation selon la procédure de biens vacants sans maître.

Il ressort de la jurisprudence précitée que la procédure d'acquisition de biens vacants sans maître, appartenant à des successions dont les héritiers ne se sont pas manifestés depuis plus de 30 ans, se fait de plein droit sans autre formalité.

Toutefois, la circulaire du 8 mars 2006 conjointe des ministres des Finances et de l'Intérieur⁴ invite les communes dans cette situation à faire délibérer leur conseil municipal pour autoriser leur maire à procéder à l'acquisition du bien. L'objectif de mettre en œuvre cette formalité, non prévue par le législateur, est de permettre une information des administrés, afin qu'une éventuelle personne qui serait devenue propriétaire par la voie de la prescription acquisitive puisse se manifester.

Remarque : Il est en outre essentiel de préciser qu'afin que l'appropriation de biens vacants sans maître puisse aboutir sans risque, encore faut-il que la personne publique soit certaine, d'une part, du décès du dernier propriétaire depuis plus de 30 ans, d'autre part, qu'aucun successible ne se soit présenté, ainsi que le prévoit le 1° de l'article L. 1123-1 du CGPPP.

À cet égard, une circulaire du 8 mars 2006⁵, relative aux modalités d'application de l'article 147 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (codifié à l'article 713 du Code civil), indique que plusieurs démarches de recherches des propriétaires décédés ou disparus doivent être menées par les communes pour s'assurer qu'un bien est bien vacant :

Il convient d'inviter les communes qui souhaitent exercer leur droit de propriété sur des biens sans maître à s'assurer préalablement que les biens considérés peuvent effectivement

être qualifiés de biens sans maître. **Des éléments d'information peuvent être recueillis en se rapprochant des services déconcentrés du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (cadastre, publicité foncière, recouvrement des taxes foncières) et des notaires, en consultant les registres d'état civil, mais également en effectuant des enquêtes de voisinage.** Le cas échéant, les communes peuvent prendre l'attache du service du Domaine afin de conforter, au vu des résultats de l'enquête, leur analyse eu égard, notamment, à l'imbrication des droits des communes et de ceux de l'État. Il importe, en effet, de s'assurer que les communes n'appréhendent pas des biens revenant à l'État, sur le fondement du régime juridique des biens en déshérence précité (article 539 du Code civil).

Dans le cadre de l'expropriation d'un terrain appartenant à un propriétaire présumé décédé depuis plus de 30 ans, la seule recherche par la matrice cadastrale n'est pas un élément de preuve suffisant mais seulement un « indice réfutable ». C'est la prise de connaissance de l'acte de naissance ou de l'acte de décès qui constitue une preuve irréfutable d'une succession non réclamée depuis plus de 30 ans⁶.

Selon la circulaire, il faut que la personne publique puisse collecter le plus d'informations concordantes possible, notamment avec l'obtention des actes de décès et des éléments sur la dévolution successorale que peut détenir le service de la publicité foncière, la matrice cadastrale, qui sert généralement à l'établissement des états parcellaires par les personnes publiques expropriantes, n'étant qu'un premier élément d'information.

Remarque : Il convient donc pour la personne publique concernée par le mécanisme d'appropriation des biens vacants sans maître d'être particulièrement vigilante avant d'engager cette procédure et de vérifier préalablement, avec la saisine du service de la publicité foncière et, au besoin, avec l'aide d'un généalogiste ou des archives départementales ou municipales :

- que la dernière personne mentionnée dans l'extrait cadastral comme propriétaire est bien décédée ;
- qu'aucun successible ne s'est présentée à la succession de cette personne (il s'agit là du point le plus délicat à déterminer à notre sens) ;
- et qu'aucune personne n'a revendiqué la propriété d'un bien par le biais de la prescription acquisitive.

A ainsi été déclaré illégal un arrêté préfectoral portant transfert de propriété à l'État d'un bien présumé sans maître alors que ce bien avait fait l'objet d'un dépôt aux hypothèques et qu'un bail rural avait récemment été renouvelé sur son sol⁷, ou encore un arrêté municipal lançant cette procédure alors que de nouveaux propriétaires étaient identifiés sur les matrices cadastrales au jour de la prise de l'arrêté⁸.

6 juin 2017, n° 15MA02835. – V. également pour l'arrêt de principe : CE, 21 mars 2011, n° 345979 : JurisData n° 2011-004405).

2. CAA Marseille, 13 avr. 2017, n° 15MA02519 : JCP A 2018, 2044, concl. Fr. Salvage.

3. CA Douai, 14 déc. 2017, n° 17/01552 : JurisData n° 2017-025846.

4. Circ. n MCT/B/06/00026/C, 8 mars 2006.

5. Circ. n° MCT/B/06/00026/C, 8 mars 2006.

6. M. Laffineur, Biens sans maître : oser l'acquisition par les communes de propriétés oubliées : JCP A 2019, 2270.

7. TA Amiens, 14 avr. 1987, Sellier : Lebon T., p. 470.

8. CAA Marseille, 4 juill. 2011, n° 09MA04564.

LE RÉGIME JURIDIQUE RELATIF À LA DÉSIGNATION D'UN MANDATAIRE DANS LE CADRE DE SUCCESSIONS COMPLEXES OU VACANTES

A. - La désignation d'un administrateur dans le cas d'une succession complexe

Le Code civil prévoit, en son article 813-1, que :

Le juge peut désigner toute personne qualifiée, physique ou morale, en qualité de mandataire successoral, à l'effet d'administrer provisoirement la succession en raison de l'inertie, de la carence ou de la faute d'un ou de plusieurs héritiers dans cette administration, de leur mésentente, d'une opposition d'intérêts entre eux ou de la complexité de la situation successorale.

La demande est formée par un héritier, un créancier, toute personne qui assure, pour le compte de la personne décédée, l'administration de tout ou partie de son patrimoine de son vivant, toute autre personne intéressée ou par le ministère public.

Il ressort de cet article que quatre séries d'hypothèses peuvent justifier la désignation d'un mandataire successoral en justice.

On observera que l'action en désignation d'un mandataire successoral étant ouverte à toute personne intéressée, ce qui inclut l'autorité expropriante.

En premier lieu, la désignation judiciaire du mandataire successoral peut être motivée par l'inertie ou la carence des héritiers dans l'administration de la succession. Il s'agit généralement de faire représenter l'héritier taisant qui, sans s'opposer aux décisions, ne donne pas son accord. S'agissant plus particulièrement de la carence, elle vise notamment l'incapacité des héritiers à administrer la succession.

En deuxième lieu, l'article 813-1 du Code civil vise la mésentente des héritiers pour justifier la désignation en justice d'un mandataire successoral. Il s'agit des cas dans lesquels la mésentente entraîne un péril pour l'intérêt commun des héritiers ou pour l'intérêt des créanciers⁹.

En troisième lieu, l'article 813-1 du Code civil prévoit la désignation d'un mandataire en cas d'opposition d'intérêts entre les héritiers, pour remédier à un conflit avéré, mais également, à titre préventif, pour prévenir le conflit qui pourrait résulter soit d'une divergence entre les divers intérêts des héritiers en présence, soit du conflit d'intérêts résultant du mode de représentation de certains héritiers.

En quatrième lieu, le même article prévoit la nomination d'un administrateur en cas de succession complexe. La complexité de la situation successorale peut tenir à la structure de la succession et des droits des héritiers. Ce sera le cas, par exemple, lorsque le dernier propriétaire identifié dans la matrice cadastrale est décédé avec de nombreux héritiers ayant été, dans un premier temps, identifiés au moment de l'ouverture de la succession, mais dont la répartition des biens n'a pu être effectuée en totalité, et que la situation stagne pendant de nombreuses années.

Dans les quatre cas prévus par l'article 813-1 du Code civil, le déclenchement de la procédure de désignation judiciaire d'un mandataire successoral nécessite de pouvoir justifier :

- que le dernier propriétaire est décédé ;
- que sa succession a été acceptée par les héritiers ;
- mais que cette succession se heurte à une difficulté faisant partie de l'une des quatre catégories prévues par l'article 813-1 du Code civil.

À cet égard, *a priori* seul un acte du notaire en charge de la succession, tel qu'un acte de notoriété sur l'état de la succession, permettra de réunir ces trois éléments de preuve, et de pouvoir saisir le juge aux fins de désigner un mandataire successoral.

Lorsque la succession présente une complexité particulière rendant impossible l'identification de l'ensemble des héritiers, le tribunal judiciaire pourra être saisi par voie d'ordonnance sur requête (procédure qui permet au juge de rendre une ordonnance désignant le mandataire successoral dans le cadre d'une procédure non contradictoire).

Dans les autres cas où les héritiers sont identifiables, la désignation du mandataire devra se faire par la voie de la procédure accélérée au fond, avec une assignation et respect du contradictoire ainsi que le prévoit l'article 1380 du Code de procédure civile¹⁰ (dénomination remplaçant depuis le 1^{er} janvier 2020 la formation du tribunal « *en la forme des référés* »).

Dans le cadre d'une telle saisine, la désignation du mandataire pourra prendre davantage de temps que dans le cadre d'une procédure d'ordonnance sur requête.

B. - La désignation d'un curateur à succession vacante

L'article 809 du Code civil dispose :

La succession est vacante :

- 1° Lorsqu'il ne se présente personne pour réclamer la succession et qu'il n'y a pas d'héritier connu ;
- 2° Lorsque tous les héritiers connus ont renoncé à la succession ;
- 3° Lorsque, après l'expiration d'un délai de six mois depuis l'ouverture de la succession, les héritiers connus n'ont pas opté, de manière tacite ou expresse.

L'article 809-1 du même code ajoute que :

Le juge, saisi sur requête de tout créancier, de toute personne qui assure, pour le compte de la personne décédée, l'administration de tout ou partie de son patrimoine, d'un notaire, de toute autre personne intéressée ou du ministère public, confie la curatelle de la succession vacante, dont le régime est défini à la présente section, à l'autorité administrative chargée du domaine.

L'ordonnance de curatelle fait l'objet d'une publicité.

De la même manière que dans le cadre de l'article 813-1 du Code civil, un mandataire peut être désigné en justice pour représenter une succession, cette fois vacante. On parlera alors d'un curateur à succession vacante.

Trois hypothèses permettent de caractériser une succession vacante et celles-ci ont pour point commun le fait que la succession n'a pas fait l'objet d'une acceptation par les héritiers soit par renoncement exprès de ces derniers, soit parce qu'ils ne se sont pas présentés pour réclamer la succession, soit encore parce qu'ils n'ont pas exercé leur droit d'option pendant un délai de 6 mois à compter de la succession.

Dans une telle hypothèse de vacance de la succession, le tribunal judiciaire désignera le service des Domaines pour assurer la curatelle de la succession.

On relèvera enfin qu'en vertu de l'article 1379 du Code de procédure civile, la saisine du tribunal aux fins de désigner un curateur à succession vacante doit se faire dans tous les cas par voie d'ordonnance sur requête prévue aux articles 493 à 498 du même code.

Mots-Clés : Expropriation - Biens vacants sans maître - Succession vacante

9. Cass. 1^{re} civ., 17 janv. 2006, n° 04-11.267 : JurisData n° 2006-031664.

10. « Les demandes formées en application des articles 772, 794, 810-5, 812-3, 813-1, 813-7, 813-9 et du deuxième alinéa de l'article 814, des articles 815-6, 815-7, 815-9 et 815-11 du code civil sont portées devant le président du tribunal judiciaire qui statue selon la procédure accélérée au fond ».