

Webinaire



Foncier d'activités économiques : comment gérer la pénurie ?

**Christophe FORCINAL, avocat associé chez SOFIGES**

## I/ Rappel des grands principes juridiques en matière d'aides publiques aux entreprises

### A - Mesures regardées comme des aides publiques au sens du traité instituant la Communauté européenne

#### 1/ Notion d'entreprise

- L'entreprise est une « entité exerçant une activité économique », quels que soient sa forme juridique et son mode de fonctionnement
  - peu importe son caractère commercial ou non
  - peu importe son caractère lucratif ou non
- Exclusion des aides aux personnes sans objet économique :
  - associations à vocation sociale, culturelle ou sportive
  - entités investies d'un service public administratif
  - subvention d'une collectivité locale à une autre

## **2 - Notion d'aide**

Ensemble des avantages, directs ou indirects, que les collectivités publiques peuvent allouer, notamment sous la forme de :

- subventions,
- avantages fiscaux,
- remises de dettes,
- abandons de créances,
- octrois de garanties,
- prises de participations en capital,
- bonifications d'intérêt,
- prêts et avances remboursables à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations,
- prêts ou mises à disposition de biens meubles, immeubles ou de personnel,
- rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés.

## **3 - Notion « d'aide publique »**

Financement assuré par des ressources d'origine publique, qu'elles proviennent de l'Etat, des collectivités territoriales ou de fonds européens, éventuellement par le biais d'organismes et établissements publics, de sociétés d'économie mixte ou d'organismes autorisés à prélever des fonds auprès des entreprises.

**B - Rappel du principe : les aides d'Etat sont prohibées par l'Union européenne, sauf :**

- si elles sont notifiées, préalablement à leur octroi, par les Etats membres et acceptées par la Commission européenne (1)
- ou si elles entrent dans le champ d'application d'un règlement communautaire d'exemption de notification (2)

**1 - Les aides qui ont été notifiées à la Commission européenne**

- Les aides à finalité régionale (AFR) : nouvelles lignes directrices pour la période 2022-2027 et transposition par le décret n° 2022-968 du 30 juin 2022.
- Les aides à la recherche, au développement et à l'innovation (RDI)
- Les aides au capital-investissement
- Les aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté
- Les aides pour la protection de l'environnement
- Les aides au secteur agro-alimentaire
- Les aides aux réseaux de communication à haut débit

## 2 - Les aides qui n'ont pas à être notifiées à la Commission européenne

L'Etat, les collectivités locales et les organismes publics peuvent utiliser des règlement d'exception de notification.

Ils doivent cependant informer la commission de tout régime d'aide mis en place sur le fondement de ces règlements.

### 2.1 Dispositifs d'aides basés sur le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)

- RGEC n° 651/2014 du 17 juin 2014 (en cours de révision)
- Permet aux Etats membres d'adopter des régimes d'aides aux entreprises, sous réserve qu'ils contiennent une référence expresse au RGEC et soient publiés sur Internet.

➤ **Les régimes-cadres concernés par le RGEC du 17 juin 2014 :**

- Aides à Finalité Régionale
- Aides en faveur des PME prenant la forme d'aides à l'investissement, d'aides au fonctionnement ou d'aides en faveur de l'accès au financement
- Aides à la protection de l'environnement
- Aides à la recherche, au développement et à l'innovation
- Aides à la formation
- Aides à l'embauche et à l'emploi de travailleurs défavorisés ou handicapés
- Aides destinées à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles
- Aides en faveur des infrastructures locales
- Etc.....

## 2.2 Les aides «de minimis»

- Règlement « *de minimis* » du 18 décembre 2013 (applicable jusqu'au 31/12/2023)
- Concerne toutes les tailles d'entreprises, de tous secteurs, y compris désormais les transports de marchandises par route (100.000 € / 3 ans), et sous certaines conditions la transformation et la commercialisation des produits agricoles.

Exclusions des secteurs suivants :

- pêche et aquaculture (régime *de minimis* spécifique : 30.000€ maxi / 3 ans)
- production primaire de produits agricoles (régime *de minimis* spécifique : 15.000 € maxi / 3 ans)
- aides liées à l'exportation
- aides soumises à la préférence de produits nationaux
- aides pour l'acquisition de véhicules de transport routier de marchandises

⇒ Plafond de 200.000 € sur 3 exercices fiscaux

## c/ La répartition des compétences en matière d'interventions économiques issues de loi « NOTRe »

*(Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République)*

- Art. L.4251-12 CGCT : « *La région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique* ». → Responsabilité exclusive, plus étendue que le rôle de « chef de file » qu'elle avait auparavant.
- La région est désormais seule compétente pour définir et octroyer les aides en faveur de la création ou l'extension d'activités économiques (art. L.1511-21).
- Les communes et leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides, dans un cadre conventionnel avec la région.
- La région peut déléguer l'octroi de tout ou partie de ces aides aux communes et à leurs groupements, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du CGCT.

- La région n'est plus compétente pour définir les aides ou régimes d'aides et décider de leur octroi **en matière d'immobilier d'entreprises** : compétence relevant désormais des communes et EPCI.
- Toutefois, en accord avec ces dernières (convention), la région peut participer au financement des aides à l'immobilier d'entreprise, uniquement en complément.
- **Le département** n'est plus compétent en matière d'interventions économiques de droit commun. Il conserve simplement des compétences sur certaines actions spécifiques relevant de la solidarité territoriale.
- Art. L. 1111-10 du CGCT : « *Le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande.* » « *Cette contribution du département ne peut toutefois avoir pour effet d'apporter indirectement une aide à une entreprise* » (instruction du 22 décembre 2015)

- **Les aides au maintien des services en milieu rural en complément des communes et groupements** : lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, le département peut également contribuer au financement d'opérations d'investissement « en faveur des entreprises et services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou EPCI à fiscalité propre ».
- Le département de participer au financement d'aides accordées par la région en faveur d'organisations de producteurs et d'entreprises exerçant une activité de **production, commercialisation et transformation de produits agricoles, de produits de la forêt ou de produits de la pêche**. La participation du département intervient en complément de la région et fait l'objet d'une convention avec celle-ci.

## Une compétence exclusive des EPCI en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise :

- Article L. 1511-3 alinéa 1er CGCT : « *Dans le respect de l'article L. 4251-17, les communes, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont seuls compétents pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles* ».
- Initialement partagée entre toutes les catégories de collectivités territoriales, la compétence en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise est dorénavant attribuée au seul « bloc communal. »
- La région peut participer au financement de ces aides dans les conditions fixées par convention avec la commune ou l'EPCI à fiscalité propre.
- La compétence d'octroi de tout ou partie de ces aides peut être déléguée, par convention, au département.

► Art. L.5214-I-2° du CGCT issu de la Loi NOTRe :

« *La communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences relevant de chacun des groupes suivants :*

*2° Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L.4251-17 (nota : obligation de compatibilité des aides avec le SRDEII) ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme. »*

→ Hormis le cas de la « *politique locale du commerce* » et du « *soutien aux activités commerciales* » (soumis à la définition de l'intérêt communautaire), les actions de développement économiques ne relèvent plus des communes, mais des EPCI.

► Outre l'octroi des aides à l'immobilier d'entreprise, les communes et les EPCI à fiscalité propre ont la capacité d'intervenir, même sans intervention préalable de la région, pour :

- Octroyer des aides aux **professionnels de santé** dans l'objectif de favoriser l'accès aux soins en zones déficitaires, en application de l'article L. 1511-8 du CGCT ;
- Accorder des subventions à des exploitants de salle de spectacle cinématographique sur le fondement de l'article L. 2251-4 du CGCT ;
- Lorsque l'initiative privée est défaillante ou insuffisante, **verser des aides destinées à assurer la création ou le maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural** ou dans une commune comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les conditions définies à l'article L. 2251-3 du CGCT ;
- **Garantir des emprunts** contractés par des personnes morales de droit privé dans les conditions prévues aux articles L. 2252-1 et suivants du CGCT ;
- Participer au capital de sociétés de garantie ou à la constitution d'un fonds de garantie auprès d'un établissement de crédit dans les conditions prévues à l'article L. 2253-7 du CGCT.

## Tableau des taux plafonds d'aide pour les investissements productifs des entreprises

TYPE de zone	Régions	Taux d'aide aux grandes entreprises	Taux d'aide aux moyennes entreprises	Taux d'aide aux petites entreprises	Taux d'aide aux PME de transformation commercialisation des produits agricoles	Taux d'aides aux entreprises en vue de la réalisation de projets de recherche, de développement et d'innovation
AFR	Zones « a »  (Mayotte, Guyane, Martinique, Guadeloupe, La réunion, St Martin)	Entre 40 % et 70 %	Entre 50 % et 80 %	Entre 60 % et 90 %	40 %	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Recherche fondamentale : 100%</li> <li>➤ Recherche industrielle : 50%</li> <li>➤ développement expérimental : 25% (+10% pour PME et +20% pour PE)</li> </ul>
	Zones « c »	15 %	25%	35 %	40 %	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Investissements immobiliers pour mise en œuvre d'une innovation de procédé : de 15% à 35% (PE)</li> <li>➤ Pôles d'innovation : 15%</li> <li>➤ Infrastructures de recherche : 50%</li> </ul>
PME		10 % plafonnés aux aides de minimis	10 %	20 %	40 %	

## **IV/ La lutte contre l'étalement urbain, une priorité régulièrement réaffirmée et renforcée**

- Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000,
- Loi Grenelle II du 12 juillet 2010,
- Loi de modernisation de l'agriculture du 29 juillet 2010,
- Loi pour l'Accès au Logement et à un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014,
- Loi d'avenir pour l'agriculture et la forêt du 13 octobre 2014,
- LOI portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) du 23 novembre 2018,



**L'utilisation économe des espaces naturels, agricoles et forestiers devient une obligation s'imposant aux documents d'urbanisme**

**La Loi « Climat et Résilience » du 22 août 2021 : un durcissement notable** (Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 « portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets »)

**Rappel de l'objectif à long terme**, fixé par le Plan Biodiversité de 2018 : zéro artificialisation nette (ZAN) en 2050.

**Objectif intermédiaire** : diviser par 2 le rythme d'artificialisation des sols au cours des 10 prochaines années par rapport à la décennie précédente.

Cet objectif est intégré au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et s'impose aux SCOT, PLU(i) et cartes communales (obligation de compatibilité).

Le SRADDET de la Région PDL a été approuvé par le Préfet de Région le 07/02/2022.

La Conférence des SCOT doit fournir à la Région PDL une proposition concernant la territorialisation de la ZAN.

- Les collectivités locales souhaitant ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation devront démontrer l'absence de parcelle disponible pour leur projet dans l'enveloppe urbaine existante, en particulier les « friches ».
- Tous les 3 ans, chaque commune ou intercommunalité devra produire un rapport rendant compte de l'artificialisation des sols lors des 3 dernières années écoulées, et donnant lieu à un vote de l'assemblée délibérante (décret en attente).
- Chaque intercommunalité devra établir et actualiser au moins tous les 6 ans un inventaire de ses zones d'activités économiques.
- Interdiction de création de nouvelles surfaces commerciales artificialisantes, avec des dérogations au cas par cas pour les projets inférieurs à 10.000 m<sup>2</sup> de surface de vente et « compensés ».

- Possibilité de majorer de 30 % les règles d'urbanisme relatives au gabarit des constructions dans le cadre du réemploi d'une friche.
- S'agissant des ZAE à restructurer faisant l'objet d'un « contrat de projet partenarial d'aménagement » ou situées dans le périmètre d'une opération de revitalisation du territoire, possibilité d'expropriation si les propriétaires refusent de réhabiliter des locaux vétustes.
- Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour limiter l'étalement urbain.

### **III/ Les possibilités d'intervention sur le foncier existant**

- Le droit de préemption urbain
- L'expropriation pour cause d'utilité publique
- La procédure d'appropriation des biens sans maître
- La procédure de déclaration des biens en l'état d'abandon
- La procédure des édifices menaçant ruine
- La pénalisation fiscale des friches commerciales

## A/ L'UTILISATION DU DROIT DE PRÉEMPTION

- Le principe est que les collectivités titulaires (EPCI, ou commune par délégation de l'EPCI) du droit de préemption urbain (DPU) peuvent légalement exercer ce droit :
  - d'une part si elles justifient, à la date à laquelle elles l'exercent, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme (alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date) soit de la constitution d'une réserve foncière servant à réaliser ultérieurement une telle opération.

Et

- d'autre part, si elles font apparaître la nature de ce projet dans la décision de préemption (*« Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé »* - art. L 210-1 du code de l'urbanisme).

- Les actions ou opérations d'aménagement visées par l'article L.300-1 alinéa 1<sup>er</sup> du code de l'urbanisme « *ont pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.* »
- Il est donc possible de préempter un bien immobilier :
  - Pour créer ou étendre une zone d'activités économiques,
  - Pour revendre le bien à une société et ainsi permettre le maintien et l'extension de ses activités sur le territoire communal (*CE, 6 fév. 2006, n° 266821, commune de Lamotte-Beuvron*).
- ! En revanche, le projet d'aménagement doit relever de la compétence du préempteur : si la préemption est motivée par le développement économique (par exemple la création d'une zone d'activités ou la revente du bien à une entreprise), elle doit émaner de l'EPCI et non de la commune.

## B/ L'UTILISATION DU DROIT D'EXPROPRIATION

- Définition : Il s'agit d'un droit permettant de contraindre un particulier ou une entreprise à céder la propriété d'un bien ou d'un droit réel immobilier, moyennant une indemnité. Quand elle est faite dans un but d'intérêt général, on parle d'expropriation « pour cause d'utilité publique ».
- La notion d'utilité publique évolue avec le temps et la société. Le recours à l'expropriation se nourrit des besoins des services publics, dans des domaines très différents :
  - - *équipement d'infrastructures*: autoroutes, voies de communications ferroviaires, fluviaux, portuaires, aérodromes, ponts...
  - - *économie locale* : construction d'une zone artisanale, revalorisation de friches industrielles...

→ **une mesure d'expropriation fondée sur la création d'une zone d'activités économiques est donc légitime sur le principe (CAA BORDEAUX, 27 avril 2017, N° 15BX00547)**

- *santé publique* : hôpitaux, maisons de retraite, cimetières...
  - *assainissement* : sauvegarde d'espaces naturels, installation de zones de stockage de déchets...
  - *ordre social* : implantation de logements sociaux, crèches....
  - *ou tous autres* : édification d'une salle polyvalente, mise en place d'un itinéraire touristique...
- Une réponse ministérielle précise :

*Il n'y a pas de définition légale de la notion d'utilité publique, celle-ci ayant un contenu variable lié aux circonstances et à l'intérêt général. Cette situation de fait va amener la jurisprudence à appliquer la « théorie du bilan » et à énoncer, dans l'arrêt « Ville nouvelle Est » rendu par le Conseil d'État le 28 mai 1971, la formule de principe qui sert depuis à apprécier la légalité des déclarations d'utilité publique : «Une opération d'expropriation ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente. » JO AN, 18/08/2009 p. 8082 Question n : 38313.*

## C/ LA PROCÉDURE D'APPROPRIATION DES « BIENS SANS MAÎTRE »

### I - Définition des biens sans maître

En application de l'article L. 1123-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), sont considérés comme n'ayant pas de maître les biens qui :

- soit font partie d'une succession ouverte depuis plus de 30 ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté ;
- soit sont des immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels depuis plus de trois ans la taxe foncière sur les propriétés bâties n'a pas été acquittée ou a été acquittée par un tiers ;
- soit sont des 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.

## II - Compétences

Les biens qui n'ont pas de maître peuvent se voir transférés 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'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre. Les biens sans maître sont alors réputés appartenir à l'EPCI à fiscalité propre (art. 713 du Code civil).

## III - Procédure

Une commune (ou un EPCI) peut se porter acquéreur d'un bien sans maître sur son territoire suivant 3 procédures distinctes, selon que le propriétaire est ou non identifié.

### 1. Acquisition de plein droit (*art. L.1123-2 du CG3P*)

Une commune (ou un EPCI) peut se porter acquéreur d'un bien sans maître sur son territoire lorsque ce bien était détenu par un propriétaire décédé depuis plus de 30 ans et dont les héritiers n'ont pas accepté la succession (expressément ou tacitement) durant cette période.

Le conseil municipal autorise, par délibération, le maire à acquérir un bien sans maître revenant de plein droit à la commune.

Si la commune renonce à exercer ses droits, la propriété est transférée de plein droit à l'Etat, qui constate par arrêté préfectoral le transfert du bien dans le domaine de l'Etat (art. R 1123-2 du CG3P).

## **2. Acquisition mentionnée à l'article L. 1123-3 du CG3P**

Une commune (ou un EPCI) peut se porter acquéreur d'un bien sans maître sur son territoire lorsque ce bien n'a pas de propriétaire connu et que la taxe foncière sur les propriétés bâties y afférente n'a pas été acquittée depuis plus de 3 ans ou l'a été par un tiers.

Cette disposition ne saurait toutefois permettre aux communes d'acquérir un bien pour lequel les taxes foncières n'ont pas été acquittées depuis au moins 3 ans mais dont le propriétaire est connu.

Pour incorporer ces biens présumés sans maître dans son domaine, la commune dispose d'une procédure particulière qui comporte deux phases distinctes :

- la commune doit d'abord constater que le bien est effectivement sans maître ;
- elle peut ensuite l'incorporer dans son domaine.

*a) Constatation que le bien est présumé sans maître*

- Le maire (ou le président de l'EPCI) constate, par arrêté, que l'immeuble n'a pas de propriétaire connu et que les contributions foncières sur les propriétés bâties n'ont pas été acquittées depuis plus de 3 ans.
- L'arrêté du maire est pris après avis de la commission communale des impôts directs (art. R 1123-1 du CG3P).
- L'arrêté est publié, affiché pendant 6 mois et, le cas échéant, notifié au dernier domicile connu du propriétaire ainsi qu'à l'habitant ou à l'exploitant de l'immeuble s'il y a lieu.
- L'arrêté est notifié au représentant de l'Etat dans le département. Le défaut de transmission est sanctionné par l'absence de caractère exécutoire de l'acte.
- Dans le cas où le propriétaire ne s'est pas fait connaître dans un délai de 6 mois à dater de l'accomplissement de la dernière des mesures de publicité, l'immeuble est présumé sans maître.

*b) Incorporation dans le domaine communal (ou de l'EPCI) du bien présumé sans maître*

- La commune (ou le président de l'EPCI) peut, par délibération de son organe délibérant, incorporer le bien présumé sans maître dans son domaine.
- Cette incorporation est suivie par un arrêté du maire (ou du président de l'EPCI) portant « prise de possession »
- La délibération doit être prise dans un délai de 6 mois à compter de la vacance présumée du bien. A défaut de délibération prise dans ce délai, la propriété du bien est attribuée à l'Etat.

### 3. Acquisition mentionnée à l'article L.1123-4 du CG3P

- Une commune (ou un EPCI) peut se porter acquéreur pour l'acquisition des immeubles soumis à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.
- Au 1<sup>er</sup> mars de chaque année, les centres des impôts fonciers signalent au préfet de département les immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels, depuis plus de 3 ans, la taxe foncière sur les propriétés non bâties n'a pas été acquittée.
- Au plus tard le 1<sup>er</sup> juin de chaque année, le préfet de département arrête la liste de ces immeubles par commune et la transmet au maire de chaque commune concernée.
- Le représentant de l'Etat dans le département et le maire de chaque commune concernée procèdent à une publication et à un affichage de cet arrêté ainsi que, s'il y a lieu, à une notification aux derniers domicile et résidence du dernier propriétaire connu. Une notification est également adressée, si l'immeuble est habité ou exploité, à l'habitant ou à l'exploitant ainsi qu'au tiers qui a acquitté les taxes foncières.
- Dans le cas où un propriétaire ne s'est pas fait connaître dans un délai de 6 mois à compter de l'accomplissement de la dernière des mesures de publicité mentionnées ci-dessus, l'immeuble est présumé sans maître. Le représentant de l'Etat dans le département notifie cette présomption au maire de la commune dans laquelle est situé le bien.

- La commune dans laquelle est situé ce bien peut, par délibération du conseil municipal, l'incorporer dans le domaine communal. Cette incorporation est constatée par arrêté du maire. A défaut de délibération prise dans un délai de 6 mois à compter de la notification de la vacance présumée du bien, la propriété de celui-ci est attribuée à l'Etat.

#### **IV - Opposabilité du transfert du bien aux tiers**

Pour permettre l'opposabilité aux tiers du transfert du bien à la commune, il faut publier l'arrêté du maire au fichier immobilier

## D/ LA PROCÉDURE DES ÉDIFICES MENAÇANT RUINE

- La police de la sécurité et de la salubrité des immeubles a pour objet de protéger la sécurité et la santé des personnes en remédiant, notamment aux « *risques présentés par les murs, bâtiments ou édifices quelconques qui n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité des occupants et des tiers.* » (art. L.511-1 et L.511-2 du *Code de la construction et de l'habitation*)

**Attention** : procédure modifiée par l'Ordonnance n°2020-1144 du 16 sept. 2020 et le décret n° 2020-1711 du 24 déc. 2020

## 1. Immeubles concernés

- Ce sont les murs, bâtiments ou édifices quelconques lorsqu'ils menacent ruine et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité.
- Les frais de toute nature, avancés par la commune lorsqu'elle s'est substituée aux propriétaires ou copropriétaires défaillants, sont recouvrés comme en matière de contributions directes.
- La procédure s'applique à tout élément faisant partie d'un immeuble bâti, quel que soit son usage (d'habitation, cas le plus fréquent, mais aussi industriel ou agricole), quel que soit son degré de finition et quelle que soit la situation de l'immeuble par rapport à la voie publique.

## 2. Origine du péril

Lorsque l'état d'un immeuble constitue un risque d'atteinte à la sécurité, le maire dispose de deux types de pouvoirs de police.

- Lorsque le péril provient de causes inhérentes à la construction, nées soit du défaut d'entretien, soit de vices de construction, soit de la vétusté, le maire intervient au titre de son pouvoir de police spéciale des édifices menaçant ruine.
- En revanche, lorsque la ruine est causée par un événement naturel extérieur tel qu'un éboulement, un affaissement de sol, une inondation ou un incendie, ayant leur origine dans des causes étrangères à la construction, le maire intervient au titre de son pouvoir de police générale prévu par l'article L. 2212-2 du CGCT.
- Si le délabrement de l'immeuble est causé à la fois par des causes extérieures et des causes internes, la procédure de péril peut être mise en œuvre (*CE, 19 mars 2010, commune de l'Isle-Adam, n° 308966*).

### 3. Nature du danger

- ***L'immeuble doit menacer ruine***

La menace doit être réelle et actuelle. Une menace éventuelle et conditionnelle ne saurait être suffisante pour justifier l'usage des procédures de péril (*JO Sénat, 23 avril 2009, n° 07524*).

- ***L'immeuble doit compromettre la sécurité publique***

Si ce n'est pas le cas, la procédure des immeubles menaçant ruine ne peut pas être utilisée.

Des motifs tenant à la salubrité publique et au risque d'incendie ne peuvent être à l'origine de la procédure, et un arrêté préfectoral constatant l'insalubrité d'un immeuble est insuffisant (*CE, 15 avril 1996, ville de Bordeaux, n° 130244*).

En revanche, le danger peut provenir de l'état intérieur d'un immeuble, par exemple l'effondrement de plafonds et de faux-plafonds dans des locaux, de désordres sur les cloisons et les planchers et de fissures en façade, constituent un danger pour la sécurité de toute personne qui y demeurerait ou serait amenée à y pénétrer (*CAA Bordeaux, 12 juin 1995, Souchon, n° 94BX00591*).

## 4. Propriétaires concernés

- Tous les édifices, qu'ils appartiennent à des personnes privées ou publiques, à l'exception de ceux qui sont la propriété des communes, sont concernés par les procédures de péril.
- Seul le propriétaire est concerné, à l'exclusion des gérants, des locataires et des tiers éventuellement responsables de l'état de l'immeuble. Tout au plus, le propriétaire pourra t'il ultérieurement se retourner vers eux.
- La procédure de péril est totalement indépendante des procédures relatives aux biens vacants et sans maître ou aux biens en état d'abandon manifeste.
- La procédure de péril peut être engagée sur des biens vacants et sur des biens dont le propriétaire est inconnu.

**5. En cas de péril « ordinaire »,** il revient au Maire de prescrire au propriétaire du bâtiment concerné les mesures nécessaires de réparation ou de démolition, dès lors que ce bâtiment n'offre pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique.

Si le propriétaire n'exécute pas ces prescriptions dans le délai fixé par le Maire, ce dernier le met en demeure de les exécuter dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois.

A défaut de réalisation des travaux dans ce délai, le Maire, par décision motivée, fait procéder d'office à leur exécution.

Il peut également faire procéder à la démolition prescrite, sur ordonnance du juge judiciaire statuant en la forme des référés rendue à sa demande.

## 6. En cas de péril « imminent » :

- La nomination d'un expert judiciaire n'est plus obligatoire, l'imminence du péril pouvant être constatée par les services communaux ou l'ARS.
- Il n'est plus indispensable d'adresser un avertissement au propriétaire avant d'adopter l'arrêté de péril imminent ordonnant les mesures provisoires nécessaires pour garantir la sécurité publique.
- Si les mesures imposées n'ont pas été exécutées dans le délai imparti, le Maire les fait exécuter d'office.

- **Depuis la Loi « Engagement et Proximité »,** les pouvoirs d'astreinte du Maire lorsque des travaux sont nécessaires sur des bâtiments menaçant ruine sont renforcés.

L'astreinte est plafonnée à 1.000 euros par jour de retard lorsqu'ils sont à usage d'habitation et à 500 euros dans les autres cas.

La commune est bénéficiaire de l'astreinte.

## E/ LA PROCÉDURE DE DÉCLARATION DES BIENS EN L'ÉTAT D'ABANDON

- Face aux biens en état d'abandon (à la différence des biens « vacants », ces biens à l'abandon ne sont pas nécessairement «sans maître», les propriétaires étant en principe connus), les communes disposent de la procédure de déclaration de parcelle en état d'abandon, qui ne peut être utilisée que lorsque aucune menace imminente ou à moyen terme n'est prévisible.

### *Le principe*

- Le régime des biens en état d'abandon manifeste est une procédure permettant à la commune de déclarer en état d'abandon manifeste des immeubles, parties d'immeubles et terrains à l'abandon, **situés à l'intérieur du périmètre d'agglomération de la commune**, dans le but d'amener leur propriétaire à faire cesser cet état. **A défaut de réaction de la part des propriétaires, lesdits biens pourront être expropriés**, soit afin de construire des logements, soit **dans le but de réaliser tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement**.

## ***La procédure***

La procédure est engagée par le maire. Elle se déroule selon le schéma suivant:

- repérage des parcelles bâties ou non bâties dépourvues d'occupants à titre habituel et manifestement non entretenues ;
- le maire détermine la ou les parcelles concernées et recherche (dans le fichier immobilier ou au livre foncier) pour chacune de ces parcelles les propriétaires, les titulaires de droits réels et autres intéressés ;
- pour chaque parcelle concernée, le maire constate ensuite par un procès-verbal provisoire l'état d'abandon manifeste. Ce procès-verbal indique la nature des désordres affectant le bien auxquels il convient de remédier pour faire cesser l'état d'abandon manifeste.

Ce procès-verbal doit :

- être affiché pendant 3 mois à la mairie et sur les lieux de situation concernés ;
- être notifié aux propriétaires, titulaires de droits réels et autres intéressés ;
- faire l'objet d'une insertion dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département.

A compter de l'exécution de l'ensemble des mesures de publicité susvisées, les propriétaires disposent alors d'un délai de 3 mois pour se manifester. Trois cas sont envisageables:

- le propriétaire ne se manifeste pas dans le délai de 3 mois : le maire poursuit la procédure;
  - le propriétaire réalise les travaux mettant fin à l'état d'abandon manifeste dans le délai de 3 mois : la procédure ne peut pas être poursuivie;
  - le propriétaire fait part de son intention, dans le délai de 3 mois, de mettre fin à l'état d'abandon manifeste en commençant les travaux nécessaires ou en s'engageant à réaliser ces travaux dans un délai fixé en accord avec le maire: la procédure ne peut pas être poursuivie. Toutefois, elle peut être reprise si les travaux n'ont pas été réalisés dans le délai prévu.
- Au terme du délai de 3 mois ou, à défaut de réalisation des travaux, au terme du délai fixé pour les réaliser (si cette date est postérieure), le maire constate l'état d'abandon manifeste de la parcelle par un procès-verbal définitif. Ce procès-verbal est tenu à la disposition du public. Le maire saisit à nouveau 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 pour une destination déterminée.

## *L'expropriation*

- L'expropriation est poursuivie au profit de la commune, selon les règles du droit commun. Elle doit avoir pour but, soit la construction de logements, soit tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement.
- Le maire constitue un dossier présentant le projet simplifié d'acquisition publique, ainsi que l'évaluation sommaire de son coût, qui est mis à la disposition du public, pendant une durée minimale d'1 mois, appelé à formuler ses observations dans des conditions précisées par la délibération du conseil municipal.
- La procédure se déroule selon les voies habituelles: saisine du préfet pour déclaration d'utilité publique après enquête publique, signature de l'arrêté de cessibilité après enquête parcellaire, puis saisine du juge de l'expropriation afin de prononcer le transfert de propriété par ordonnance et de fixer le montant des indemnités.
- Si le propriétaire est inconnu, la procédure d'expropriation se poursuit normalement et le juge va, selon le droit commun, rendre l'ordonnance de transfert.
- La commune peut céder les biens en état d'abandon ainsi expropriés à des personnes de droit privé ou de droit public, à la condition qu'elles les utilisent aux fins prescrites par le cahier des charges annexé à l'acte de cession.

## F/ LA « PÉNALISATION » FISCALE DES FRICHE COMMERCIALES PAR L'INSTAURATION DE LA TAXE SUR LES FRICHES COMMERCIALES (TFC)

- La taxe sur les friches commerciales (TFC) est un impôt local qui concerne certains biens commerciaux inexploités.
- Elle est mise en place sur décision de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) où est situé le bien imposable.
- Pas de déclaration annuelle : le redevable reçoit directement son avis d'imposition si la taxe lui est applicable.

## Biens imposables

- Peuvent être imposés à la taxe annuelle sur les friches commerciales les biens :
  - concernés par la taxe foncière sur les propriétés bâties : immeubles de bureaux ou utilisés pour une activité commerciale, parkings des centres commerciaux, lieux de dépôt ou de stockage ;

et

- qui ne sont plus affectés à une activité soumise à cotisation foncière des entreprises (CFE) depuis au moins 2 ans au 1er janvier de l'année d'imposition et sont restés inoccupés pendant cette période (*par exemple, un local commercial qui n'est pas exploité depuis le 1er janvier 2014 devient imposable au 1er janvier 2016*).

- Ne sont pas imposables les logements, les locaux professionnels ordinaires et les établissements industriels.
- La TFC n'est pas due lorsque l'absence d'exploitation des biens est indépendante de la volonté du contribuable (contentieux ou redressement judiciaire par exemple).
- Les personnes qui disposent de plusieurs locaux vacants sont redevables de la taxe pour chacun d'entre eux.
- À savoir : le délai d'inoccupation des locaux taxés s'applique à un seul redevable (en cas de vente du bien, la nouvelle période de référence pour le calcul de la durée de la vacance débute le 1er janvier de l'année suivant la cession).

- **Sont compétentes pour créer une TFC :**
  - soit les conseils municipaux ;
  - soit, à la place des communes, les EPCI à fiscalité propre compétents pour aménager des zones d'activités commerciales.
- La délibération doit être de portée générale : elle concerne tous les biens qui remplissent les conditions pour être imposables, sans exception.
- Elle doit être prise avant le 1er octobre pour être perçue l'année suivante.
- Une fois la taxe instituée, l'autorité locale doit transmettre chaque année à l'administration fiscale la liste des biens concernés avant le 1er octobre de l'année qui précède l'année où la taxe sera perçue.

- **Taux de la taxe**

La taxe est assise sur le revenu net servant de base à la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Elle est soumise à des taux évolutifs :

- 10 % la 1e année d'imposition
- 15 % la 2e année
- 20 % à partir de la 3e année
- L'autorité locale peut décider d'augmenter les taux, mais elle ne peut pas dépasser le double du taux précédent.

## IV/ Immobilier d'entreprise : le panel des contrats de mise à disposition utilisables

- 1- Le bail commercial
- 2- Le bail de courte durée
- 3- La convention d'occupation précaire
- 4- Le crédit-bail immobilier

## 5/ LE BAIL EMPHYTEOTIQUE

TYPE DE 5/ LE BAIL EMPHYTEOTIQUE CONTRAT	BAIL EMPHYTEOTIQUE Article L451-1 et suivants du Code rural et de la pêche
DUREE	18 à 99 ans
NATURE DU DROIT CONFERE	<p>La conclusion d'un bail emphytéotique permet d'attribuer au preneur des droits réels immobiliers particulièrement étendus. En effet, l'emphytéote peut librement opérer tous changements de destination des locaux, toutes transformations des immeubles, sous réserve toutefois que ces changements n'entraînent pas une diminution du fonds.</p> <p>L'emphytéote n'a pas l'obligation de réaliser des constructions. Il peut en revanche, de sa propre initiative, faire des améliorations ou des constructions qui augmentent la valeur du fonds.</p> <p>Les droits réels conférés à l'emphytéote sont susceptibles d'être hypothéqués.</p> <p>Le bail emphytéotique autorise également le recours au financement par crédit-bail.</p>
CONTRÔLE DE LA DESTINATION	<p>L'emphytéotique peut librement opérer tous changements de destination des locaux. L'absence ou la limitation par le contrat de cette prérogative serait de nature à entraîner une disqualification du bail et pourrait faire perdre ses droits réels au preneur.</p> <p>De même, le régime du bail emphytéotique exclut que l'emphytéote s'oblige à réaliser un programme de travaux qui serait défini par le contrat.</p>
CESSION	<p>Le régime juridique du bail emphytéotique est incompatible avec la stipulation de toute clause qui serait de nature à limiter la cession, par l'emphytéote, des droits réels qu'il tient du bail. Il en va notamment ainsi d'une clause qui interdit purement et simplement toute cession (C. Cass. 3<sup>ème</sup> Civ., 15 mars 1983) ou bien encore d'une clause en vertu de laquelle le preneur ne peut céder son droit au bail qu'avec l'autorisation du bailleur (C. Cass; 3<sup>ème</sup> Civ., 29 avril 2009).</p>
FIN ANTICIPEE	<p>La Cour de cassation considère que l'emphytéose est incompatible avec la présence dans le bail d'une clause réservant au bailleur un droit de résiliation unilatérale, car une telle clause affecte les droits du preneur d'une précarité contraire à l'essence même de ce type de contrat (Cass. Civ. 3<sup>ème</sup>, 15 mai 1991).</p>

## 6/ LE BAIL À CONSTRUCTION

TYPE DE CONTRAT	BAIL À CONSTRUCTION Article L251-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation
DUREE	18 à 99 ans
NATURE DU DROIT CONFERE	<p>La passation d'un bail à construction permet de conférer au preneur des droits réels immobiliers étendus.</p> <p>Le preneur doit s'engager, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail.</p> <p>Ce droit réel peut être hypothqué, de même que les constructions édifiées sur le terrain loué; Le bail à construction autorise également le recours au financement par crédit-bail.</p>
CONTRÔLE DE LA DESTINATION	Le bailleur peut contrôler la destination des locaux au moyen de l'insertion dans le contrat de bail d'une clause précisant l'usage auquel l'immeuble à édifier est destiné.
CESSION	Le preneur peut librement céder tout ou partie de ses droits.
FIN ANTICIPEE	Le régime juridique du bail à construction s'oppose à l'existence d'un droit de résiliation unilatérale au profit du bailleur.

## V/ En cas de cession du foncier par la collectivité, les dispositifs contractuels lui permettant de bénéficier d'un droit de priorité

### A/ La vente avec faculté de rachat (anciennement dénommée « vente à réméré »)

Article 1659 du Code civil : « *La faculté de rachat est un pacte par lequel le vendeur se réserve de reprendre la chose vendue, moyennant la restitution du prix principal et le remboursement dont il est parlé à l'article 1673.* »

Article 1673 du Code civil : « *Le vendeur qui use du pacte de rachat doit rembourser non seulement le prix principal, mais encore les frais et loyaux coûts de la vente, les réparations nécessaires, et celles qui ont augmenté la valeur du fonds, jusqu'à concurrence de cette augmentation. Il ne peut entrer en possession qu'après avoir satisfait à toutes ces obligations.*

*Lorsque le vendeur rentre dans son héritage par l'effet du pacte de rachat, il le reprend, exempt de toutes les charges et hypothèques dont l'acquéreur l'aurait grevé, à la condition que ce pacte ait été régulièrement publié au fichier immobilier, antérieurement à la publication desdites charges et hypothèques. Il est tenu d'exécuter les baux faits sans fraude par l'acquéreur. »*

- La vente avec faculté de rachat correspond à une vente sous condition résolutoire potestative au profit du vendeur. Elle peut être stipulée tant dans les ventes immobilières que dans les ventes mobilières.
- La faculté de rachat doit être stipulée dans l'acte de vente, ou dans un acte distinct dès mais concomitant à l'acte de vente.
- Le vendeur peut exercer son action contre les acquéreurs successifs, quand bien même la faculté de rachat n'aurait pas été déclarée dans les contrats successifs transférant la propriété de l'immeuble (art. 1664 Code Civ.).
- La faculté de rachat ne peut être stipulée pour un terme excédant 5 années. Si elle a été stipulée pour un terme plus long, elle est réduite à ce terme (art. 1660 Code Civ.). Faute pour le vendeur d'avoir exercé son action en rachat dans le terme prescrit, l'acquéreur demeure propriétaire irrévocable et aucune mise en demeure n'est nécessaire pour que cet effet se produise.
- Le Code civil ne prévoyant pas de forme particulière, c'est aux parties qu'il revient de déterminer conventionnellement les modalités de la faculté de rachat. Les parties peuvent avoir soumis la faculté de rachat à différentes modalités. Ainsi, elles peuvent exclure la faculté de rachat si le vendeur ou l'acquéreur n'exécutent pas une obligation déterminée dans un délai fixé conventionnellement.

## Effets après l'exercice du rachat

Article 1673 du Code civil :

*« Le vendeur qui use du pacte de rachat doit rembourser non seulement le prix principal, mais encore les frais et loyaux coûts de la vente, les réparations nécessaires, et celles qui ont augmenté la valeur du fonds, jusqu'à concurrence de cette augmentation. Il ne peut entrer en possession qu'après avoir satisfait à toutes ces obligations.*

*Lorsque le vendeur rentre dans son héritage par l'effet du pacte de rachat, il le reprend, exempt de toutes les charges et hypothèques dont l'acquéreur l'aurait grevé, à la condition que ce pacte ait été régulièrement publié au fichier immobilier, antérieurement à la publication desdites charges et hypothèques. Il est tenu d'exécuter les baux faits sans fraude par l'acquéreur. »*

Toutefois, les dispositions de l'article 1673 du Code civil n'étant pas d'ordre public, il est toujours loisible aux parties de s'en écarter. Ainsi, il peut être convenu que le vendeur versera à l'acquéreur une somme supérieure ou inférieure au montant du prix versé par l'acquéreur.

Les actes de disposition consentis par l'acquéreur ne sont pas opposables au vendeur dès lors que le pacte de rachat a fait l'objet d'une publicité foncière. À l'inverse, les baux conclus sans fraude par l'acquéreur lui sont opposables (art. 1673 Code Civ.).

## B/ Le pacte de préférence

Article 1123 alinéa 1<sup>er</sup> du Code civil : « *Le pacte de préférence est le contrat par lequel une partie s'engage à proposer prioritairement à son bénéficiaire de traiter avec lui pour le cas où elle déciderait de contracter.* »

La faculté de réméré se distingue du pacte de préférence consenti au profit du vendeur. En effet, l'acquéreur partie à un pacte de préférence est libre de ne pas revendre le bien. À l'opposé, le pacte de réméré confère au vendeur la faculté de récupérer la propriété du bien, nonobstant la volonté contraire de l'acquéreur au moment de l'exercice de la faculté de réméré.

En outre, les effets des deux conventions s'opposent : l'exercice du pacte de préférence donne lieu à une seconde vente alors que le jeu de la faculté de réméré entraîne la résolution de la vente primitive.

# MERCI DE VOTRE ATTENTION

**Christophe FORCINAL**

Avocat Associé

Droit Public

[christophe.forcinal@sofiges-avocats.com](mailto:christophe.forcinal@sofiges-avocats.com)

SOFIGES

Société d'avocats

3, Rue du 33<sup>ème</sup> Mobiles

72016 LE MANS CEDEX 2

Tel : 02 43 81 00 81

Fax : 02 43 82 64 80

Mob: 07 84 00 65 35



L'agence de développement économique



[www.solutions-developpement.fr](http://www.solutions-developpement.fr)

# Merci !

**Christophe FORCINAL**

Avocat Associé

Droit Public

[christophe.forcinal@sofiges-avocats.com](mailto:christophe.forcinal@sofiges-avocats.com)

SOFIGES

Société d'avocats

3, Rue du 33<sup>ème</sup> Mobiles

72016 LE MANS CEDEX 2

Tel : 02 43 81 00 81

Mob: 07 84 00 65 35

**La Région accompagne les entreprises et les territoires des Pays de la Loire**

