



N° 2792

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 mai 2026.

PROPOSITION DE LOI

visant à accélérer la procédure de qualification d'un bien sans maître,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

Mme Sandrine NOSBÉ, Mme Mathilde PANOT, les membres du groupe La France insoumise - Nouveau Front Populaire ⁽¹⁾,

députées et députés.

⁽¹⁾ Ce groupe est composé de : Mme Nadège ABOMANGOLI, M. Laurent ALEXANDRE, M. Gabriel AMARD, Mme Ségolène AMIOT, Mme Farida AMRANI, M. Rodrigo ARENAS, M. Raphaël ARNAULT, Mme Anaïs BELOUASSA-CHERIFI, Mme Shéhérazade BENTORKI, M. Ugo BERNALICIS, M. Christophe BEX, M. Carlos Martens BILONGO, M. Manuel BOMPARD, M. Idir BOUMERTIT, M. Louis BOYARD, M. Pierre-Yves CADALEN, M. Aymeric CARON, M. Sylvain CARRIÈRE, Mme Gabrielle CATHALA, M. Bérenger CERNON, Mme Sophia CHIKIROU, M. Hadrien CLOUET, M. Éric COQUEREL, M. Jean-François COULOMME, M. Sébastien DELOGU, M. Aly DIOUARA,

Mme Alma DUFOUR, Mme Karen ERODI, Mme Mathilde FELD, M. Emmanuel FERNANDES, Mme Sylvie FERRER, M. Perceval GAILLARD, Mme Clémence GUETTÉ, Mme Zahia HAMDANE, Mme Mathilde HIGNET, M. Andy KERBRAT, M. Bastien LACHAUD, M. Abdelkader LAHMAR, M. Maxime LAISNEY, M. Arnaud LE GALL, M. Aurélien LE COQ, M. Antoine LÉAUMENT, Mme Élise LÉBOUCHER, M. Jérôme LEGAVRE, Mme Sarah LEGRAIN, Mme Claire LEJEUNE, Mme Murielle LEPVRAUD, Mme Éliisa MARTIN, M. Damien MAUDET, Mme Marianne MAXIMI, Mme Marie MESMEUR, Mme Manon MEUNIER, M. Jean-Philippe NILOR, Mme Sandrine NOSBÉ, Mme Danièle OBONO, Mme Nathalie OZIOL, Mme Mathilde PANOT, M. René PILATO, M. François PIQUEMAL, M. Thomas PORTES, M. Loïc PRUD'HOMME, M. Jean-Hugues RATENON, M. Arnaud SAINT-MARTIN, M. Aurélien SAINTOUL, Mme Ersilia SOUDAIS, Mme Anne STAMBACH-TERRENOIR, M. Aurélien TACHÉ, Mme Andrée TAURINYA, M. Matthias TAVEL, Mme Aurélie TROUVÉ, M. Paul VANNIER.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La France compte près de trois millions de logements vacants ⁽¹⁾.

Alors que s'accélère la pénurie de logement et de foncier, ce chiffre ne cesse d'augmenter depuis les années 2000. Le terme vacant renvoie à plusieurs réalités : logements proposés à la vente en attente d'occupation par un locataire, ou encore de règlement de succession.

En parallèle, la crise du mal-logement continue. À l'heure actuelle, près d'un million de personnes ne disposent pas de logement personnel. Un sixième de la population française est en situation de mal-logement, et 2,9 millions de ménages sont en attente d'un logement social. Dans les Outre-Mer, c'est près d'un logement sur cinq qui est considéré comme indigne et insalubre, et trois personnes sur dix qui souffrent de mal-logement.

Et les derniers gouvernements successifs n'ont fait qu'aggraver cette situation : diminution des aides à la construction, baisse des aides personnelles au logement, baisse du budget alloué au logement, ponction des bailleurs sociaux, mise en place d'une politique de vente à la découpe du patrimoine d'habitations à loyer modéré.

En même temps dans le parc locatif privé, les multipropriétaires, eux, accumulent toujours plus de biens. En 2022, 9,7 millions des ménages vivant en France sont multipropriétaires, soit 14 % de la population, et détiennent 65 % du parc de logements. En outre, ceux possédant au moins cinq logements détiennent 50 % du parc locatif privé. Cette mainmise sur l'offre locative de quelques-uns sclérose le marché.

Pour faire face à cette pénurie de logement, il faut nous attaquer à ses causes structurelles, et l'immobilisation des logements vacants en fait partie.

En effet, les logements faisant l'objet d'une succession non réglée, notamment du fait de conflits entre héritiers, créent de nombreuses situations de vacance. Certains peuvent entrer dans la qualification de bien sans maître, s'ils sont, par principe, des biens immobiliers dépourvus de propriétaire identifiable. Actuellement, si une succession est ouverte sans qu'aucun successible ne se saisisse des biens qu'elle contient, ces biens

1 D'après l'INSEE en 2025.

peuvent être immobilisés pendant plus de trente ans, selon l'article L. 1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

Les communes ont le pouvoir de réhabiliter des milliers de logements abandonnés.

Il s'agit d'une procédure ouverte à l'administration pour valoriser le patrimoine inactif. Selon l'article 713 du code civil, les communes peuvent intégrer dans le patrimoine les biens considérés sans maître de leur territoire si deux conditions sont réunies : aucun ayant droit ne doit s'être présenté à l'autorité publique, et un délai de trente ans doit être écoulé après l'ouverture de la succession. Ainsi, cette qualification peut servir à la construction de logements ou à tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement. En Martinique par exemple, cela pourrait concerner 38 000 logements qui demeurent vacants pour des raisons successorales ⁽²⁾.

S'agissant de l'attribution des biens sans maître, il convient de sécuriser le dispositif afin d'éviter que ces derniers ne soient cédés au secteur privé. Il est nécessaire d'inscrire une exigence d'usage d'intérêt général du bien sans maître, en favorisant prioritairement la construction de logements sociaux et très sociaux, à savoir des logements financés en PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) ou PLUS (prêt locatif à usage social), avec des niveaux de loyer autour de 6 à 7 euros le mètre carré, en excluant les financements de type PLS (prêt locatif social) ou LLI (logement locatif intermédiaire). Le logement étudiant et les résidences sociales constituent également des affectations possibles. La priorité sera toujours de contribuer au respect de la loi SRU (solidarité et au renouvellement urbain), qui oblige les communes à détenir 25 % de logements sociaux. Ainsi, tout bien sans maître situé dans une commune ne respectant pas cette obligation, sera automatiquement orienté vers le logement social.

Enfin, la requalification est une procédure qui doit être transparente et accessible à toutes et tous. Chaque commune doit donc publier sur son site internet la liste des biens concernés.

La qualification de biens sans maître sert à développer le territoire et à limiter l'étalement urbain.

La qualification de bien sans maître permet de réhabiliter des logements dans des territoires où le foncier constructible est extrêmement

2 https://www.senat.fr/rap/r24-206/r24-206_mono.html

rare, comme en Corse ou dans les Outre-mer⁽³⁾. Cette procédure donne le pouvoir à la commune de remettre le bien sur le marché immobilier pour pallier le manque de logements habitables disponibles. La commune peut aussi choisir de garder le bien dans son patrimoine, notamment dans une optique de préservation d'espaces naturels. Cela va dans le sens de la réduction de l'artificialisation des sols fixée par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. La qualification de bien sans maître est donc une mesure écologique en plus d'être sociale.

Les dérogations actuelles au délai de trente ans ne sont pas suffisantes.

Depuis la loi 3DS relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification du 23 février 2022, le délai de trente ans est réduit à dix ans pour les successions ouvertes à compter de janvier 2007, lorsque les biens se situent dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme ou d'une opération de revitalisation de territoire, dans une zone de revitalisation rurale ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville.

Dans le cas où la décision de qualification de bien sans maître est contestée à raison, la commune doit alors remettre le logement à ses propriétaires ou indemniser ces derniers si la restitution du logement n'est plus possible. Actuellement, la dérogation ouvrant la qualification de biens sans maîtres dès dix ans dans certaines zones, sans réduire dans le même temps la période ouverte à sa contestation prévue par l'article L. 2222-20 du code général de la propriété des personnes publiques, fait augmenter les cas d'indemnisations pour les communes. En effet, des personnes se faisant connaître jusqu'à vingt ans après l'engagement de la procédure peuvent revendiquer une contrepartie à l'appropriation du bien. Ce qui décourage les communes de procéder à cette qualification.

La qualification d'un bien sans maître doit être alignée avec le droit des successions.

Les personnes réputées avoir refusé leur succession ne devraient pas se voir offrir un dédommagement du fait de l'appropriation par la commune d'un bien sur lequel elles n'ont plus de droits. En ce sens, l'article 780 du code civil prévoit que le droit d'option sur une succession ouverte se

3 https://www.corse.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/e_p_dvf_8_page.pdf

prescrit à dix ans. L'héritier n'ayant pas pris parti dans ce délai est réputé renonçant.

La qualification de bien sans maître doit suivre ce délai, sans quoi, le droit perd sa logique. Ainsi, si aucun successible ne s'est présenté pour revendiquer un bien pendant plus de dix ans, la succession est réputée refusée, et la commune doit pouvoir engager une procédure pour le qualifier sans maître, sans risquer de devoir une indemnisation à un ancien ayant droit pendant vingt ans.

Il est nécessaire de réduire le délai de droit commun de qualification d'un bien sans maître.

L'absence d'entretien d'un immeuble pendant plus de 10 ans mène à son effondrement, notamment du fait de son humidification. L'abandon d'un immeuble pendant trente ans coûte également très cher à la collectivité. En effet, cela peut demander l'intervention de la commune et de la ou le maire, au titre de la sécurité et de la salubrité mais aussi au regard de l'urbanisme et du cadre de vie.

L'absence d'entretien d'un immeuble pendant 30 ans rend la rénovation également extrêmement difficile. En outre, pour réhabiliter une ruine, il faut procéder au renforcement des structures ainsi qu'à une remise en état de la charpente, de la toiture et des planchers, puis revoir l'isolation, avant de s'attaquer à d'autres travaux pour rendre l'immeuble de nouveau habitable.

Enfin, il est souvent difficile pour les communes de mener l'enquête sur une propriété. Et le fait de devoir attendre pendant trente ans pour engager la procédure la complexifie davantage.

Le droit au logement est un droit fondamental, il doit être au même niveau que le droit à la propriété.

Le droit au logement est consacré dans l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels auquel la France est partie, ainsi qu'à l'article 31 de la Charte sociale européenne. Au niveau national, le droit au logement est reconnu comme objectif de valeur constitutionnelle. Une proposition de loi visant à garantir le droit fondamental au logement a été enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 mars 2025. En outre, le Conseil constitutionnel conçoit que le droit de propriété peut parfaitement être limité afin de permettre l'émergence d'un droit au logement.

La réduction du délai de droit commun de qualification d'un bien sans maître à dix ans ne porte pas atteinte au droit à la propriété.

En effet, l'appropriation d'un bien sans maître par la commune au bout de dix ans ne porte pas atteinte de manière substantielle au droit à la propriété dès lors qu'elle s'accompagne de garanties procédurales et indemnitaires suffisantes.

En outre, s'agissant de l'alinéa 2 de l'article L. 1123-1 du Code général de la propriété des personnes publiques, qui dispose que les biens sans maîtres sont des immeubles « qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels depuis plus de trois ans les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers », un recours pour demander la restitution du bien est ouvert par l'article L. 2222-20 du même code. À cela s'ajoute un droit à indemnisation lorsque la reprise du bien cause un préjudice avéré, indemnisation qui doit être proportionnelle. Pour cela, le paiement d'une indemnité doit être basé sur la valeur au jour de l'acte d'incorporation, et non au jour de l'acte d'aliénation, afin de permettre de limiter la charge financière pesant sur les communes, lesquelles hésitent parfois à engager ces procédures en raison de leur coût. Cela tout en respectant l'exigence constitutionnelle de protection du droit à la propriété et en favorisant l'effectivité du dispositif.

En outre, la prise de possession d'un bien sans maître par la commune est constatée par un procès-verbal affiché en mairie, assorti de mesures de publicité et de notifications. L'article R. 421-1 du code de justice administrative prévoit que la juridiction compétente peut être saisie par voie de recours formé contre une décision administrative dans les deux mois à compter de sa notification ou de sa publication, ou dans un délai raisonnable d'un an, suivant la jurisprudence Czabaj du Conseil d'État de 2016. Cet article précise que lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle est recevable après une décision préalable de l'administration. Ainsi, les propriétaires informés de la procédure disposent d'un délai effectif pour contester la décision de qualification de bien sans maître et solliciter une indemnité.

La présente proposition de loi vise ainsi à réduire le délai de droit commun de qualification d'un bien sans maître de trente ans à dix ans. Elle ne porte pas atteinte au droit à la propriété, et assure une conciliation proportionnée avec le droit au logement.

L'article 1^{er} modifie l'article L. 1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques 1^o afin de pouvoir qualifier des biens sans maîtres

dans les successions ouvertes depuis plus de dix ans pour lesquelles aucun successible ne s'est présenté. En outre, il précise que ces biens ne peuvent être déclarés sans maîtres que dans un but d'intérêt général, pour la construction de logements sociaux ou étudiants.

L'**article 2** modifie d'abord le premier paragraphe de l'art L. 2222-20 du code général de la propriété des personnes publiques en alignant la possibilité de restitution du bien sur le nouveau délai de dix ans de l'article L. 1123-1 du même code. Ensuite, des abrogations déjà effectives, ou établies de par cette proposition de loi sont prises en compte. Enfin, il modifie la valeur de référence de l'indemnisation du bien sans maître contesté, pour qu'elle soit évaluée au moment de son incorporation et non de l'acte d'aliénation.

L'**article 3** compense la charge induite pour l'État et les collectivités par une majoration de la dotation globale de fonctionnement et comporte un gage de recevabilité financière.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article L. 1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques est ainsi modifié :
- ② 1° Le 1° est ainsi rédigé :
- ③ « 1° Soit font partie d'une succession ouverte depuis plus de dix ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté. Ces dispositions ne font pas obstacle à l'application des règles de droit civil relatives à la prescription ; »
- ④ 2° Après le même 1°, il est ajouté un 1° *bis* ainsi rédigé :
- ⑤ « 1° *bis* Pour les communes ne respectant pas les taux de logements locatifs sociaux fixés à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, la requalification d'un bien sans maître doit être consacrée aux logements fixés au IV de l'article précité ou aux résidences universitaires telles que définies à l'article L. 631-12 du même code ou aux foyers de jeunes travailleurs relevant des dispositions des articles L. 353-2, L. 441-2 et L. 633-1 du même code ; ».

Article 2

- ① L'article L. 2222-20 du code de la propriété des personnes publique est ainsi modifié :
- ② 1° La seconde phrase du premier alinéa est supprimée ;
- ③ 2° Le deuxième alinéa est ainsi modifié :
- ④ a) Le mot : « aliénation » est remplacé par le mot : « incorporation » ;
- ⑤ b) À la fin, les mots : « ou, le cas échéant, du procès-verbal constatant la remise effective de l'immeuble au service ou à l'établissement public utilisateur » sont supprimés ;
- ⑥ 3° Le dernier alinéa est ainsi modifié :
- ⑦ a) Les mots : « aux 2° et 3° » sont remplacés par les mots : « au 2° » ;

- ⑧ *b)* Les mots : « aux mêmes 2^o et 3^o » sont remplacés par les mots : « au même 2^o ».

Article 3

La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.