Conseil constitutionnel, 22 mai 2026, n° 2026-1200

Conseil constitutionnel 22 mai 2026

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 2 mars 2026 par le Conseil d'État (décision n° 510442 du 27 février 2026), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour M. Yves F. par Me Gauthier Jamais, avocat au barreau de Lille. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2026-1200 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 2243-1 et L. 2243-2 à L. 2243-4 du code général des collectivités territoriales.

Au vu des textes suivants :

– la Constitution ;

– l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

– le code général des collectivités territoriales ;

– la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral ;

– la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ;

– la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ;

– la décision du Conseil d'État n° 301466 du 18 février 2009 ;

– le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

– les observations présentées pour la commune de Boulogne-sur-Mer, partie au litige à l'occasion duquel la question prioritaire de constitutionnalité a été posée, par Me Claire Rameix, avocate au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le 23 mars 2026 ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Jamais, pour le requérant, Me Rameix, pour la commune de Boulogne-sur-Mer, et M. Thibault Cayssials, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 5 mai 2026 ;

Au vu de la note en délibéré présentée par le Premier ministre, enregistrée le 13 mai 2026 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. La question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée. Dès lors, le Conseil constitutionnel est saisi de l'article L. 2243-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de la loi du 7 août 2015 mentionnée ci-dessus, des articles L. 2243-2 et L. 2243-3 du même code, dans leur rédaction résultant de la loi du 24 mars 2014 mentionnée ci-dessus, et de l'article L. 2243-4, dans sa rédaction résultant de la loi du 17 mai 2013 mentionnée ci-dessus.2. L'article L. 2243-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de la loi du 7 août 2015, prévoit :

« Lorsque, dans une commune, 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, le maire engage la procédure de déclaration de la parcelle concernée en état d'abandon manifeste.

« La procédure de déclaration en état d'abandon manifeste ne peut être mise en œuvre qu'à l'intérieur du périmètre d'agglomération de la commune ».3. L'article L. 2243-2 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi du 24 mars 2014, prévoit :

« 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 dans le fichier immobilier ou au livre foncier des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres intéressés. Ce procès-verbal indique la nature des désordres affectant le bien auxquels il convient de remédier pour faire cesser l'état d'abandon manifeste.

« 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. En outre, le procès-verbal provisoire d'abandon manifeste est notifié aux propriétaires, aux titulaires de droits réels et aux autres intéressés ; à peine de nullité, cette notification reproduit intégralement les termes des articles L. 2243-1 à L. 2243-4. 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 ».4. L'article L. 2243-3 du même code, dans la même rédaction, prévoit :

« À l'issue d'un délai de trois mois à compter de l'exécution des mesures de publicité et des notifications prévues à l'article L. 2243-2, le maire constate par un procès-verbal définitif l'état d'abandon manifeste de la parcelle ; ce procès-verbal est tenu à la disposition du public. 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 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.

« La procédure tendant à la déclaration d'état d'abandon manifeste peut être reprise si les travaux n'ont pas été réalisés dans le délai prévu. Dans ce cas, le procès-verbal définitif d'abandon manifeste intervient soit à l'expiration du délai mentionné au premier alinéa, soit, à l'expiration du délai fixé par la convention mentionnée au deuxième alinéa.

« Le propriétaire de la parcelle visée par la procédure tendant à la déclaration d'état d'abandon manifeste ne peut arguer du fait que les constructions ou installations implantées sur sa parcelle auraient été édifiées sans droit ni titre par un tiers pour être libéré de l'obligation de mettre fin à l'état d'abandon de son bien ».5. L'article L. 2243-4 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi du 17 mai 2013, prévoit :

« L'expropriation des immeubles, parties d'immeubles, voies privées assorties d'une servitude de passage public, installations et terrains ayant fait l'objet d'une déclaration d'état d'abandon manifeste peut être poursuivie dans les conditions prévues au présent article.

« 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'un mois, appelé à formuler ses observations dans des conditions précisées par la délibération du conseil municipal.

« Sur demande du maire ou si celui-ci n'engage pas la procédure mentionnée au deuxième alinéa dans un délai de six mois à compter de la déclaration d'état d'abandon manifeste, le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou du conseil départemental du lieu de situation du bien peut constituer 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'un mois, appelé à formuler ses observations dans des conditions précisées par la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du département.

« Par dérogation aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le représentant de l'État dans le département, au vu du dossier et des observations du public, par arrêté :

« 1° Déclare l'utilité publique du projet mentionné aux deuxième ou troisième alinéas et détermine la liste des immeubles ou parties d'immeubles, des parcelles ou des droits réels immobiliers à exproprier ainsi que l'identité des propriétaires ou titulaires de ces droits réels ;

« 2° Déclare cessibles lesdits immeubles, parties d'immeubles, parcelles ou droits réels immobiliers concernés ;

« 3° Indique la collectivité publique ou l'organisme au profit duquel est poursuivie l'expropriation ;

« 4° Fixe le montant de l'indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires ou titulaires de droits réels immobiliers, cette indemnité ne pouvant être inférieure à l'évaluation effectuée par le service chargé des domaines ;

« 5° Fixe la date à laquelle il pourra être pris possession après paiement ou, en cas d'obstacle au paiement, après consignation de l'indemnité provisionnelle. Cette date doit être postérieure d'au moins deux mois à la publication de l'arrêté déclaratif d'utilité publique.

« Cet arrêté est publié au recueil des actes administratifs du département et affiché à la mairie du lieu de situation des biens. Il est notifié aux propriétaires et aux titulaires de droits réels immobiliers.

« Dans le mois qui suit la prise de possession, l'autorité expropriante est tenue de poursuivre la procédure d'expropriation dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

« L'ordonnance d'expropriation ou la cession amiable consentie après l'intervention de l'arrêté prévu au présent article produit les effets visés à l'article L. 222-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

« Les modalités de transfert de propriété des immeubles ou de droits réels immobiliers et d'indemnisation des propriétaires sont régies par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ».6. Le requérant reproche

d'abord aux dispositions des articles L. 2243-1 et L. 2243-2 du code général des collectivités territoriales relatives aux conditions dans lesquelles peut être mise en œuvre la procédure de déclaration d'une parcelle en état d'abandon manifeste, de ne pas définir avec suffisamment de précision les notions d'« occupant à titre habituel » et d'« absence manifeste d'entretien de l'immeuble », en renvoyant entièrement au maire le soin de définir ces critères. Il soutient ensuite que les dispositions de l'article L. 2243-3 du même code ne prévoiraient pas de mécanisme permettant au propriétaire de disposer du délai nécessaire pour réaliser les travaux prescrits. En effet, selon lui, la seule possibilité de conclure une convention avec le maire ne constituerait pas une garantie suffisante à cet égard dès lors que ce dernier n'est tenu ni de conclure une telle convention ni d'accorder au propriétaire un délai suffisant. Ces dispositions méconnaîtraient dès lors le droit de propriété et seraient entachées d'incompétence négative dans des conditions affectant ce droit.7. Par ailleurs, le requérant reproche aux dispositions de l'article L. 2243-4 du même code de ne pas prévoir de garanties suffisantes pour le propriétaire concerné. Il considère en particulier que le représentant de l'État serait toujours tenu de déclarer l'utilité publique du projet d'acquisition, que les délais impartis seraient excessivement courts et que ces dispositions ne prévoiraient pas une participation du public suffisante en l'absence d'enquête publique. Ce faisant, ces dispositions institueraient en outre une distinction injustifiée entre personnes expropriées selon que leur est appliquée cette procédure simplifiée ou le régime de droit commun de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il en résulterait une méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence, dans des conditions de nature à affecter le droit de propriété, et du principe d'égalité devant la loi.8. Enfin, il fait valoir que ces mêmes dispositions permettraient à l'autorité expropriante de prendre possession de l'immeuble concerné avant toute indemnisation et intervention du juge judiciaire, en méconnaissance des exigences découlant de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et du principe fondamental reconnu par les lois de la République selon lequel l'autorité judiciaire est garante de la propriété.9. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les mots « sans occupant à titre habituel ne sont manifestement plus entretenus » figurant au premier alinéa de l'article L. 2243-1 du code général des collectivités territoriales, les mots « Le maire constate, par procès-verbal provisoire, l'abandon manifeste d'une parcelle » figurant à la première phrase du premier alinéa de l'article L. 2243-2 du même code, les mots « trois mois » et « définis par convention avec le maire, dans un délai fixé par cette dernière » figurant respectivement aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 2243-3 du même code et les deuxième, troisième, neuvième et onzième alinéas de l'article L. 2243-4 du même code.10. Aux termes de l'article 17 de la Déclaration de 1789 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ». Afin de se conformer à ces exigences constitutionnelles, la loi ne peut autoriser l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers que pour la réalisation d'une opération dont l'utilité publique a été légalement constatée. La prise de possession par l'expropriant doit être subordonnée au versement préalable d'une indemnité. Pour être juste, l'indemnisation doit couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation. En cas de désaccord sur la fixation du montant de l'indemnité, l'exproprié doit disposer d'une voie de recours appropriée.11. Toutefois, l'octroi par la collectivité expropriante d'une provision représentative de l'indemnité due n'est pas incompatible avec le respect de ces exigences si un tel mécanisme répond à des motifs impérieux d'intérêt général et est assorti de la garantie des droits des propriétaires intéressés.– Sur les dispositions contestées des articles L. 2243-1, L. 2243-2 et L. 2243-3 du code général des collectivités territoriales :12. En premier lieu, les dispositions contestées de l'article L. 2243-1 du code général des collectivités territoriales déterminent les conditions dans lesquelles une parcelle peut faire l'objet d'une procédure de déclaration en état d'abandon manifeste. En application des dispositions contestées de l'article L. 2243-2 du même code, le maire de la commune constate, par procès-verbal provisoire, l'abandon manifeste de la parcelle.13. En prévoyant que cette procédure peut être engagée à l'égard d'une parcelle sans occupant à titre habituel et qui n'est manifestement plus entretenue, le législateur a précisément défini les critères au regard desquels il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de caractériser l'abandon manifeste de biens affectés de certains désordres.

Ce faisant, le législateur, qui n'a pas reporté sur le maire le soin de fixer de tels critères, n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence.14. En second lieu, les dispositions contestées de l'article L. 2243-3 déterminent le délai à l'issue duquel le maire constate par un procès-verbal définitif l'état d'abandon de la parcelle et saisit le conseil municipal, qui décide s'il y a lieu de déclarer cette dernière en état d'abandon manifeste et d'en poursuivre l'expropriation. Elles précisent également la forme que doit prendre, le cas échéant, l'engagement des propriétaires à réaliser les travaux propres à mettre fin à cet état d'abandon.15. D'une part, l'autorité administrative ne peut déclarer le bien en état d'abandon avant l'expiration d'un délai de trois mois à compter des mesures de publicité et des notifications du procès-verbal provisoire d'abandon manifeste. D'autre part, la procédure ne peut être poursuivie si, pendant ce délai, le propriétaire a mis fin à l'état d'abandon ou s'est engagé à effectuer les travaux propres à y mettre fin dans des conditions, notamment de délai, définies, le cas échéant sous le contrôle du juge, par une convention conclue avec le maire. Le propriétaire est ainsi mis à même, dans ce délai, de se manifester et de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser l'état d'abandon.16. Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 17 de la Déclaration de 1789 doit donc être écarté. Pour les mêmes motifs, il en va de même de celui tiré de la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence.– Sur les dispositions contestées de l'article L. 2243-4 du code général des collectivités territoriales :17. Dans le cas où le conseil municipal décide de poursuivre l'expropriation, les dispositions contestées des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 2243-4 du même code prévoient que le maire ou, sur sa demande ou s'il n'agit pas dans un délai de six mois, le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou du conseil départemental du lieu de situation du bien, constitue un dossier présentant le projet simplifié d'acquisition publique, ainsi que l'évaluation sommaire de son coût. Ce dossier est, pendant une durée minimale d'un mois, mis à la disposition du public, qui est appelé à formuler ses observations.18. Au vu de ce dossier et des observations du public, il revient au représentant de l'État dans le département, par arrêté, de déclarer l'utilité publique du projet et les parcelles cessibles au profit de la collectivité publique ou de l'organisme qu'il désigne, et de fixer le montant de l'indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires. En application des dispositions contestées du neuvième alinéa du même article, il fixe également la date à laquelle il pourra être pris possession après paiement ou, en cas d'obstacle au paiement, consignation de cette indemnité, qui doit être postérieure d'au moins deux mois à la publication de cet arrêté.19. Aux termes des dispositions contestées du onzième alinéa, dans le mois qui suit la prise de possession, l'autorité expropriante est tenue de poursuivre la procédure d'expropriation dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.20. En premier lieu, d'une part, les dispositions contestées ne permettent à l'autorité expropriante de prendre possession d'immeubles qu'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. À cet égard, il appartient au représentant de l'État dans le département, qui n'est pas en situation de compétence liée, d'apprécier, sous le contrôle du juge, l'utilité publique de l'opération.21. D'autre part, ces dispositions ont pour objet de mettre fin dans les meilleurs délais à la présence sur le territoire des communes d'immeubles affectés de désordres d'une gravité telle qu'ils sont de nature à troubler la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques. Le tempérament apporté à la règle du caractère préalable de l'indemnisation répond donc à des motifs impérieux d'intérêt général.22. En second lieu, d'une part, le procès-verbal provisoire d'abandon manifeste, par lequel le maire indique la nature de ces désordres, doit notamment être affiché à la mairie et sur les lieux concernés et notifié aux propriétaires, titulaires de droits réels et autres personnes intéressées, aux fins de leur permettre, le cas échéant, d'interrompre la procédure.23. D'autre part, la prise de possession du bien est subordonnée au paiement ou, en cas d'obstacle, à la consignation de l'indemnité provisionnelle au moins égale au montant de son évaluation par le service chargé des domaines. Si le représentant de l'État dans le département fixe l'indemnité provisionnelle d'expropriation, il revient au juge de l'expropriation, à défaut de cession amiable, de fixer le montant de l'indemnité définitive.24. Enfin, l'exproprié peut contester devant le juge administratif, y compris en référé, la décision du conseil municipal de déclarer la parcelle en état d'abandon manifeste et de poursuivre l'expropriation, ainsi que l'arrêté déclaratif d'utilité publique. À cet égard, il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que les irrégularités susceptibles d'entacher les procès-verbaux provisoires et définitifs par lesquels le maire constate un tel état peuvent être invoquées à l'appui du recours dirigé

contre la décision du conseil municipal.25. Dès lors, le tempérament apporté à la règle du caractère préalable de l'indemnisation est assorti de la garantie des droits des propriétaires intéressés.26. Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 17 de la Déclaration de 1789 doit donc être écarté. Pour les mêmes motifs, il en va de même de celui tiré de la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence.27. Par conséquent, les dispositions contestées, qui ne méconnaissent pas non plus le principe d'égalité devant la loi ni, en tout état de cause, le principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de protection de la propriété immobilière par l'autorité judiciaire, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1er. – Sont conformes à la Constitution :

– les mots « sans occupant à titre habituel ne sont manifestement plus entretenus » figurant au premier alinéa de l'article L. 2243-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ;

– les mots « Le maire constate, par procès-verbal provisoire, l'abandon manifeste d'une parcelle » figurant à la première phrase du premier alinéa de l'article L. 2243-2 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ;

– les mots « trois mois » et « définis par convention avec le maire, dans un délai fixé par cette dernière » figurant respectivement aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 2243-3 du même code, dans la même rédaction ;

– les deuxième, troisième, neuvième et onzième alinéas de l'article L. 2243-4 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

Article 2. – Cette décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 21 mai 2026, où siégeaient : M. Richard FERRAND, Président, M. Philippe BAS, Mmes Jacqueline GOURAULT, Véronique MALBEC, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET, François SÉNERS et Mme Laurence VICHNIEVSKY.

Rendu public le 22 mai 2026.