



## UNE FRICHE EST-ELLE UN DÉCHET COMME LES AUTRES ?

par Frédéric Lévy  
Avocat - Cabinet DS Avocats

Alors que pendant de nombreuses années, la friche n'était pas identifiée, en tant que telle, comme objet de droit et que cette notion était utilisée seulement incidemment pour fonder des actions juridiques, la loi Climat et résilience lui a donné une définition précise inspirée du droit des déchets. Un droit de la friche est ainsi en train d'émerger.

Comparer une friche à un déchet ne va pas de soi. Selon l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement, est un déchet toute substance, ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire. Un déchet est donc d'abord un bien meuble alors qu'une friche est, par principe, un bien immeuble. Un déchet se caractérise par une volonté ou une obligation de se défaire, acte juridique qui va ensuite entraîner pour son détenteur un certain nombre d'obligations légales et réglementaires, à commencer par celles d'en assurer ou d'en faire assurer la gestion conformément aux dispositions du code de l'environnement. Cela implique des actions positives en vue de permettre leur réutilisation, leur recyclage, leur valorisation et, solution ultime, leur élimination. À l'inverse, la qualification de friche n'implique pas pour son possesseur d'obligation spécifique. Un immeuble abandonné peut le rester pendant un grand nombre d'années sans que cet abandon n'entraîne, par lui-même, l'obligation pour son propriétaire, ou

celui qui en a la jouissance, de mener des actions particulières pour en changer l'usage ou pour la faire disparaître.

Il est toutefois permis de faire un parallèle entre la friche et le déchet. Malgré le caractère sacré de la propriété, surtout immobilière, le droit ne peut pas se désintéresser de ce phénomène de déprise qui caractérise une friche. D'abord, parce qu'un tel bien, à défaut d'entretien, peut générer des risques pour les personnes. En ce sens, la friche est une chose qui peut causer des dommages à autrui, notamment lorsque, avec le temps, les bâtiments qui y sont construits se détériorent, voire s'effondrent, générant ainsi des troubles anormaux de voisinage ; surtout parce que, à l'heure de la sobriété foncière, alors que l'extension urbaine va se trouver considérablement limitée par la politique nationale du zéro artificialisation nette, la friche devient une ressource foncière dont il devient inacceptable pour la collectivité de supporter l'absence d'utilisation ou de réaffectation. Cela permet de comprendre la raison pour laquelle le législateur a décidé d'en faire un objet de droit en orientant sa définition autour de l'idée de réemploi. Au sens de l'article L. 111-26 du code de l'urbanisme, issu de la loi Climat et résilience n° 2021-1104 du 22 août 2021, « on entend par friche, tout bien ou droit immobilier, bâti ou non, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation

totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables ». Ainsi, comme le déchet, la friche est appelée à faire l'objet d'actions de recyclage, de réutilisation ou de réemploi après avoir fait l'objet d'un traitement spécifique, lui permettant de sortir de son statut. Ce n'est donc pas un hasard si le législateur, pour le caractériser, a emprunté des expressions propres au droit des déchets. L'objectif est de permettre des changements d'usage dans une logique de recyclage urbain.

Il peut être alors intéressant d'examiner comment le droit s'intéresse à la friche d'abord en sanctionnant celui qui abandonne son bien, ensuite en incitant les propriétaires ou les maîtres d'ouvrage à la réemployer.

## ■ La friche sanctionnée

### La sanction par la dépossession

#### La procédure d'abandon manifeste

Si l'abandon d'un bien immobilier n'est pas en soi fautif, le législateur a néanmoins considéré que le non-usage d'un terrain pouvait dans certains cas provoquer le transfert forcé de sa propriété à une collectivité locale, en permettant son expropriation selon une procédure accélérée.

L'article L. 2243-1 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit ainsi que lorsque, dans une commune, des immeubles, parties d'immeubles, voies privées, 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. Après avoir constaté cet état par un procès-verbal provisoire et déterminé la nature des désordres

Comparer une friche à un déchet ne va pas de soi !

affectant le bien auxquels il convient de remédier, après avoir ensuite procédé à une publicité de ce procès-verbal par affichage et insertion dans deux journaux régionaux ou locaux et l'avoir notifié au propriétaire, au titulaire de droit réel et aux autres intéressés, le maire, passé un délai de trois mois, peut prendre un procès-verbal constatant l'état d'abandon définitif et saisir son conseil municipal qui décide de déclarer la parcelle en état d'abandon manifeste. Il est possible alors 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, en vue soit de la construction ou de la réhabilitation à fin d'habitat, soit de tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement.

Il n'est pas inutile de signaler que la loi 3DS du 21 février 2022, relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, a récemment renforcé ce dispositif, notamment en permettant à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) d'en être bénéficiaire et en précisant que la procédure d'expropriation pour abandon manifeste peut être menée en vue de la constitution de réserves foncières.

Il faut en conclure que le défaut d'entretien d'un bien, couplé à son inoccupation, peut entraîner l'appropriation forcée par une collectivité publique ou un aménageur pour en permettre un nouvel usage dans un but d'intérêt général. On se rapproche alors de l'obligation de se défaire qui caractérise le déchet.

#### Les biens vacants et les successions en déshérence

Un bien est considéré comme n'ayant pas de maître dans deux hypothèses particulières :

- lorsqu'il fait partie d'une succession en déshérence, ouverte depuis plus de trente ans ;

- lorsqu'il n'a pas de propriétaire connu et que les taxes foncières ne sont plus acquittées depuis plus de trois ans.

Ces biens peuvent alors être acquis par une commune ou par l'État, soit de plein droit par l'effet du temps, soit après qu'a été mise en œuvre une procédure d'enquête, à l'occasion de laquelle on s'assure que le bien est effectivement sans maître.

Une friche n'est pas toujours un bien sans maître, mais un bien sans maître est souvent une friche.

Les articles 1123-2 du code général de la propriété des personnes publiques et 713 du code civil permettent alors à la collectivité de la récupérer à la suite de la mise en œuvre d'une procédure assez proche de celle décrite plus haut pour les biens en état d'abandon manifeste.

On soulignera ici deux particularités :

- d'une part, le transfert de propriété du bien sans maître s'opère sans indemnité à la charge de la collectivité, dès lors que les formalités de publicité exigées par les textes ont été respectées ;

- d'autre part, le délai à l'issue duquel la procédure de biens vacants peut être mise en œuvre va pouvoir être réduit à dix ans lorsque ces biens se situent dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme, dans celui d'une opération de revitalisation du territoire, dans une zone de revitalisation rurale ou encore dans un quartier prioritaire de la politique de la ville.

Ce dispositif a aussi été simplifié par la loi 3DS du 21 février 2022, laquelle autorise par ailleurs la levée du secret fiscal. L'article L. 1123-3-II du code général de la propriété des personnes publiques prévoit ainsi que « l'administration fiscale transmet au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, à leur demande, les informations nécessaires à la mise en œuvre de la procédure d'acquisition prévue au I du présent article ».

Il est toutefois permis de douter de l'efficacité de ce dispositif s'agissant de l'appropriation de friches. En effet, l'article L. 2222-20 du code général de la propriété des personnes publiques, soucieux de préserver les droits du propriétaire, prévoit que ce dernier peut demander la restitution de son bien à la personne publique qui s'en est rendu propriétaire. Certes, le texte précise qu'il ne peut être fait droit à cette demande si le bien a été aliéné ou utilisé d'une manière s'opposant à cette restitution et, dans ce cas, qu'une procédure d'indemnisation du propriétaire peut être mise en œuvre devant le juge de l'expropriation. Mais le caractère aléatoire de ce transfert de propriété risque de faire hésiter de nombreuses personnes publiques, lui préférant la procédure d'abandon manifeste.

#### Les sites à responsables défaillants

Un des cas de figure les plus fréquents aboutissant à la constitution d'une friche est celui de la défaillance du responsable d'un site soumis à la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. Il peut arriver que le responsable ait purement et simplement disparu. Tel est notamment le cas d'un terrain sur lequel on découvre tardivement

des déchets enfouis. Mais, le plus souvent, un site devient « orphelin » lorsque son exploitant tombe en liquidation judiciaire et que le mandataire judiciaire, désigné par le tribunal de commerce, ne dispose pas des ressources nécessaires pour permettre la mise en sécurité ou la réhabilitation du site.

Alors, en application d'une circulaire modifiée pour la dernière fois le 11 mai 2011 (NOR : DEVP 10 222 86 C ; BO MIN. ÉCOLOGIE n° 2011/14, 10 août 2011), l'État peut intervenir en tant que garant de la sécurité publique. Ainsi, après avoir vainement tenté de faire réaliser les travaux de remise en état par son responsable et constaté la défaillance de celui-ci, le préfet peut missionner l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ou un établissement public foncier à effet de réaliser les travaux en lieu et place du responsable défaillant.

L'article L. 556-3° II du code de l'environnement prévoit alors que, le cas échéant, l'acquisition des immeubles peut être déclarée d'utilité publique à la demande de l'État. La déclaration d'utilité publique est prononcée après consultation des collectivités territoriales intéressées et enquête publique menée dans les formes prévues par le code de l'expropriation.

### La sanction par la privation de jouissance du locataire

Dans un bail, le locataire a non seulement l'obligation de payer le loyer en contrepartie de la mise à disposition du bien, mais il doit également l'entretenir. Cette obligation essentielle, lorsqu'elle est gravement méconnue, peut justifier la perte du droit d'occupation.

On citera comme exemple un arrêt de la troisième chambre civile de la Cour de cassation du 28 juin 2000 rendu en matière de bail rural. Dans cette décision, la haute juridiction a confirmé l'arrêt d'une cour d'appel qui avait validé un refus de renouvellement d'un bail en décidant que celle-ci avait valablement constaté l'état de friche de la parcelle louée, le manque d'entretien de la plupart des haies, la ruine ou la disparition des clôtures (Civ. 3<sup>e</sup>, 28 juin 2000, n° 98-20.939, AJDI 2001. 449, obs. C. Giraudel). Dans le même esprit, un arrêt de la cour d'appel de Rennes du 3 février 2022 (n° 20/04020), après avoir constaté le manque d'entretien des terrains et bâtiments loués, les maisons et les dépendances étant envahies par des ronces, ainsi que l'impossibilité de pénétrer dans certains bâtiments, a prononcé la résiliation d'un bail aux torts exclusifs du preneur. La situation de friche était donc de nature à compromettre la bonne exploitation du fonds. Il n'est pas inutile de relever que, dans une telle hypothèse, la situation est apparue suffisamment grave à la juridiction judiciaire pour justifier une rupture du contrat sans mise en demeure ni congé préalable.

On citera enfin un arrêt rendu par la cour d'appel d'Aix-en-Provence le 8 novembre 2012 (n° 10/15025), rendu cette fois en matière de baux commerciaux. Après avoir constaté qu'un bien était totalement à l'abandon, en friche, la végétation n'étant pas entretenue, la clôture totalement détériorée, la présence de déchets étant enfin constatée, la juridiction a pu en déduire une absence d'exploitation commerciale justifiant un congé sans offre d'indemnité d'éviction et l'expulsion de l'occupant.

La lecture de ces différentes décisions permet de constater que, dans l'esprit des juges judiciaires, l'état des friches entraînant la perte de droit d'occupation d'un bien ne se caractérise pas uniquement par l'état d'abandon mais qu'il doit être complété par un constat de dégradation traduisant un manquement à une obligation d'entretien ou d'exploitation. L'état de friche caractérise alors une faute du preneur aboutissant à la perte de son droit d'occupation.

### La sanction par l'injonction de faire cesser l'état d'abandon

C'est principalement au maire qu'est dévolu le pouvoir de police spécial ou général lorsqu'il est informé qu'un bien en état de friche est de nature à générer un risque pour la sécurité publique. La procédure d'état d'abandon manifeste, évoquée plus haut, lui permet déjà de mettre en demeure le propriétaire de remédier aux dégradations d'un bien, à défaut de quoi l'état d'abandon manifeste est constaté et l'expropriation peut intervenir. Mais cette sanction est subsidiaire. Au préalable, le législateur cherche à obtenir du propriétaire qu'il remédie aux désordres constatés et réalise les travaux qui permettent de réutiliser son bien.

Il existe d'autres dispositifs légaux permettant au maire d'exercer son pouvoir de police dans le cas où un bien se trouve abandonné.

■ La procédure de péril instituée par les articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation lui permet ainsi de prescrire tous travaux de nature à faire cesser l'état de danger résultant de l'abandon et de la ruine d'un bâtiment : à défaut d'exécution de l'arrêté municipal, le maire peut faire exécuter les travaux d'office, en prescrivant, le cas échéant, la consignation à la charge du propriétaire des sommes nécessaires à la réalisation de travaux. L'édile municipal peut même, en cas de péril grave, ordonner l'interdiction d'habiter ou l'évacuation des occupants. On remarquera ici que la notion de friche se caractérise moins par le défaut d'occupation des lieux que par leur dégradation. Le phénomène de déprise n'implique donc pas automatiquement un abandon total. En ce sens, on pourrait considérer que la friche n'est pas un déchet mais que c'est l'impossibilité de l'utiliser normalement sans la réalisation de travaux de confortation qui justifie l'intervention de l'autorité de police municipale. La friche ne serait donc pas un bien que son détenteur abandonne mais un bien que ledit détenteur n'entretient pas en méconnaissance de l'intérêt général.

■ Ce manquement à l'obligation d'entretien peut aussi servir de fondement à l'intervention du maire pour un motif d'environnement. Ainsi, l'article L. 2213-25 du code général des collectivités territoriales autorise le maire à intervenir lorsqu'un terrain non bâti est situé à l'intérieur d'une zone d'habitation ou à une distance maximale de 50 mètres des habitations, dépendances, chantiers, ateliers ou usines. Il peut alors prescrire au propriétaire défaillant, par arrêté, l'obligation d'exécuter à ses frais les travaux de remise en état de son terrain après l'avoir mis en demeure.

Il n'est pas inutile de relever que, par un arrêt en date du 11 mai 2007 (CE, 11 mai 2007, n° 284681, Lebon ; AJDA 2007. 1000 ; *ibid.* 1719, note S. Hul), le Conseil d'État a jugé que l'état de friche était, à lui seul, insuffisant pour caractériser l'obligation d'intervention du maire. Il faut en outre, au vu du texte, que les terrains soient susceptibles de porter atteinte à l'environnement ou encore qu'ils soient de nature à constituer un état de danger grave ou imminent. Il est permis de conclure, à ce stade, que la friche n'est pas totalement assimilable à un déchet. L'état d'abandon d'un bien immobilier ne suffit pas à justifier une réaction judiciaire ou administrative. Encore faut-il que cette situation d'abandon, par les risques qu'elle peut entraîner ou les manquements qu'elle traduit, nécessite une

**Une friche n'est pas toujours un bien sans maître, mais un bien sans maître est souvent une friche**

action corrective. C'est sans doute pour cette raison que le législateur a aussi mis en place des dispositions incitatives destinées soit à éviter la constitution de friches, soit à promouvoir leur changement d'usage.

## ■ La friche réemployée

De longue date, le renouvellement urbain, c'est-à-dire la reconstruction de la ville sur elle-même, a constitué la pierre angulaire de la réglementation d'urbanisme. Mais la crise climatique, de plus en plus préoccupante, a conduit les pouvoirs publics à développer des dispositifs permettant d'assurer la sobriété foncière, objectif qui s'est traduit récemment par la consécration de la « trajectoire ZAN » par la loi Climat et résilience. L'objectif affiché est d'obtenir l'arrêt de l'extension urbaine à l'horizon 2050.

Dès lors, la friche, parce qu'elle est déjà située en secteur urbain, parce que son prix peut éventuellement être plus abordable dans les zones tendues où le coût du foncier devient difficilement maîtrisable, constitue une ressource foncière de plus en plus pertinente.

### L'incitation au réemploi des friches par l'augmentation de la constructibilité

La loi Climat et résilience, en même temps qu'elle a donné une définition opérationnelle de la friche centrée sur son réemploi, a institué un dispositif destiné à fléchir vers les friches les nouveaux projets d'aménagement ou de construction.

L'article L. 111-26 du code de l'urbanisme sert ainsi de texte de référence pour bénéficier d'une densification accrue. L'article L. 152-6-2 du code de l'urbanisme autorise ainsi l'autorité chargée d'instruire une demande d'autorisation d'urbanisme à déroger aux règles relatives au gabarit du PLU dans la limite d'une majoration de 30 % de ses règles ainsi qu'aux obligations en matière de stationnement, lorsque les constructions ou les travaux visent à permettre le réemploi d'une friche.

### L'aide à la sécurisation des projets

L'article 212 de la loi Climat et résilience instaure, à titre expérimental et pour trois ans, « un certificat de projet ».

Ce nouvel outil est destiné aux porteurs de projets complexes concernés par plusieurs autorisations administratives au titre du code de la construction et de l'habitation, du code de l'urbanisme, du code de l'environnement, du code rural et de la pêche, du code du patrimoine, du code de commerce et du code minier. À la

condition que le projet soit intégralement situé sur une friche, au sens de l'article L. 111-26 du code de l'urbanisme, le préfet peut délivrer à la demande du porteur de projet un certificat établi en fonction du dossier qui lui est présenté, aux termes duquel sont précisés :

- les régimes, décisions et procédures applicables au projet à la date de cette demande, y compris les obligations de participation du public, les conditions de recevabilité et de régularité du dossier et les autorités compétentes pour prendre les décisions ou délivrer les autorisations nécessaires ;
- le rappel des délais réglementaires prévus pour l'intervention de ces décisions ou un calendrier d'instruction de ces décisions qui se substitue aux délais réglementaires prévus ;

- le cas échéant, ce certificat peut également servir à alerter le demandeur sur les difficultés de nature technique ou juridique qui auraient été identifiées et seraient susceptibles de faire obstacle à la réalisation du projet.

Le porteur de projets peut également présenter dans ce cadre, conjointement à sa demande de certificat de projet, des demandes :

- d'examen au cas par cas et/ou de cadrage préalable au titre de l'évaluation environnementale ;
- de certificat d'urbanisme.

Le texte précise que ces demandes conjointes sont alors, si nécessaire, transmises à l'autorité administrative compétente pour statuer. On précisera enfin que dans un but de sécurisation juridique, lorsque le certificat de projet fait mention d'une autorisation d'urbanisme et que cette autorisation fait l'objet d'une demande d'autorisation à l'autorité dans les 18 mois à compter de la date de délivrance du certificat, cette requête est instruite au regard des dispositions d'urbanisme telles qu'elles existaient à la date de délivrance dudit certificat. Ainsi, ce dispositif, réservé aux projets situés sur des friches, présente un triple avantage.

En premier lieu, il cristallise à une date déterminée les règles de droit applicables à un projet.

En deuxième lieu, il constitue une sorte de rescrit permettant de connaître rapidement la position de l'administration sur les questions techniques et juridiques importantes, ce qui permet d'accélérer l'instruction des dossiers en levant les incertitudes sur les attentes éventuelles de l'administration.

Enfin, il centralise les différentes procédures nécessitant des autorisations administratives faisant du préfet un interlocuteur privilégié apte à aider les maîtres d'ouvrages concernés à faire avancer utilement leurs dossiers.

Il s'en infère une sécurisation des projets particulièrement bienvenue à une époque où la multiplication des procédures d'autorisations administratives est de nature à fragiliser la réalisation de projets complexes. Il en résulte une sorte de promotion par la sécurisation de projets en vue de permettre un changement d'usage plus rapide des terrains abandonnés, une sorte de prime réglementaire à la friche. Le décret d'application de ce texte était envisagé pour janvier 2022. Il est à espérer qu'il intervienne rapidement, faute de quoi il conviendra de réactualiser la période d'expérimentation.

### L'urbanisation prioritaire des friches

L'idée d'orienter prioritairement vers les friches l'urbanisation de nos villes n'est pas récente. Des mesures fiscales ont déjà été mises en place dès les années 2000 dans le but de contraindre les propriétaires d'immeubles devenus vétustes ou inadaptés à les transformer pour permettre leur utilisation.

- L'outil fiscal a notamment été mobilisé au travers de la taxe d'aménagement codifiée aux articles L. 331-1 du code de l'urbanisme. Cette taxe s'applique aux opérations d'aménagement et aux opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement de bâtiments soumis au régime d'autorisation. Mais en est exonérée la reconstruction à l'identique sur le même terrain d'un bâtiment détruit ou démolé depuis moins de dix ans.

**Selon la jurisprudence, l'état de friche est, à lui seul, insuffisant pour caractériser l'obligation d'intervention du maire**

■ De même, une taxe sur les locaux vacants frappe les locaux à usage de bureaux, les locaux professionnels ou commerciaux en Ile-de-France pour les bâtiments inutilisés, quelle qu'en soit la cause.

■ On signalera également l'article L. 126 de la loi de finances rectificative pour 2006 qui autorise les communes à instituer une taxe facultative sur les friches commerciales lorsque les bâtiments ne sont plus affectés à une activité depuis au moins deux ans.

Cette politique d'incitation à la réutilisation des locaux vacants ou vétustes s'est encore poursuivie avec la loi Climat et résilience. Celle-ci a modifié les textes relatifs aux projets d'aménagements et de développement durable (PADD). Dans le but de permettre la réalisation des objectifs de réduction d'artificialisation des sols, l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme prévoit désormais que le PADD ne peut pas prévoir l'ouverture à l'urbanisation des espaces naturels, agricoles ou forestiers (NAF) que s'il est justifié, au moyen d'une « étude de densifica-

tion » des zones déjà urbanisées, que la capacité d'aménager ou de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés. Le texte ajoute que, pour ce faire, le PADD tient compte de la capacité à mobiliser les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés. En d'autres termes, l'extension de l'urbanisme en zone NAF n'est admissible que si les friches et les locaux vacants ne sont pas mobilisables. Un parallèle peut alors être à nouveau fait avec les déchets et la hiérarchie qui a été instituée dans ce cas dans une perspective de recyclage. Ici, la

priorité est donnée au réemploi ou à la réutilisation des friches, à défaut de quoi toute extension d'une urbanisation devient, sinon impossible, du moins difficile à envisager. Ce dernier texte apparaît peut-être comme étant le plus radical. Il constitue une véritable incitation à la sobriété foncière en faisant de la friche une ressource foncière prioritaire. La situation de déprise qu'implique la friche doit donc être circonscrite dans le temps et revêtir un caractère temporaire, à l'échelle de l'urbanisation d'un territoire.

**La priorité est donnée au réemploi ou à la réutilisation des friches**