

GROUPE



# Réunion téléphonique

## **Les pouvoirs du maire sur l'entretien des terrains bâtis et non bâtis**

Compte rendu de la réunion téléphonique du 28 juin 2018

La réunion est organisée et animée par Territoires Conseils avec le concours d'Isabelle Farges, consultante en développement territorial. Elle est présentée par Myriam Hammani, juriste associée du service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils.

*La présentation s'appuie sur un diaporama annexé au présent compte rendu.*

## LISTE DES PARTICIPANTS

<b>Structure</b>	<b>Nom des structures</b>	<b>Département</b>
Commune	Saint-Agrève	07
Commune	Digne-les-Bains	04
Commune	Salindres	30
Commune	Mehun-sur-Yèvre	18
Commune	Reuilly	36
Commune	Tourouvre Au Perche	61
Commune	Farges-en-Septaine	18
Communauté d'agglomération	Saintes	17

## PRÉSENTATION

**MYRIAM HAMMANI, JURISTE ASSOCIEE DU SERVICE DE RENSEIGNEMENTS TELEPHONIQUES DE TERRITOIRES CONSEILS**

Cette réunion s'inscrit dans la continuité des réunions téléphoniques juridiques portant sur les pouvoirs de police du maire appliqués aux immeubles bâtis et non bâtis (cf. les points juridiques sur « Les pouvoirs du maire à l'égard des édifices menaçant ruine » et « Les procédures des biens vacants et sans maître et d'abandon manifeste des immeubles »).

Concernant les terrains bâtis et non bâtis, le défaut d'entretien, voire l'abandon des terrains, peut faire courir des risques en matière de sécurité, salubrité et d'hygiène publiques, pour les occupants mais également pour le voisinage immédiat.

En sa qualité d'autorité de police de proximité intervenant dans les limites de son territoire, le maire peut activer des procédures de police spéciale et contraindre les responsables à remettre en état leur terrain.

### **L'application des pouvoirs de police générale aux terrains bâtis et non bâtis**

En tout état de cause, le maire peut mettre en œuvre les pouvoirs de police générale, qu'il détient de ***l'article L. 2212-2, 5° du Code général des Collectivités territoriales (CGCT)*** pour enjoindre les propriétaires responsables d'entretenir leur terrain. Une carence du maire sur ce point constitue une faute lourde de nature à engager la responsabilité de la collectivité (***CE, 28 octobre 1977, Commune de Merfy, req. n°95537 et n°01493***).

**Article L. 2212-2, 5° du CGCT** : « 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure »

Pour pallier l'inaction éventuelle du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police et laisser intacte la responsabilité de la commune, le préfet peut intervenir au titre de son pouvoir de substitution dans les conditions prévues à ***l'article L. 2215-1 du CGCT***. Pour ce faire, il doit préalablement mettre en demeure le maire de faire usage de ses pouvoirs de police dans un délai déterminé. Si cette mise en demeure reste infructueuse, le préfet se trouve fonder à intervenir et exercer lui-même ces pouvoirs de police.

Dans le cadre de l'entretien des terrains bâtis et non bâtis, l'intervention du maire, au titre de ses pouvoirs de police générale, doit assurer le respect des objectifs prévus à ***l'article L. 2212-2 du CGCT***, à savoir, le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique.

Notez que ***l'article L. 2212-4 du CGCT*** n'a vocation à s'appliquer qu'en cas de dangers grave ou imminent. Le Conseil d'État a confirmé que, quelle que soit la cause du danger, en présence d'une situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent, l'intervention du maire, sur le fondement de ses pouvoirs de police générale, est justifiée (***CE, commune de Badinières, 10 octobre 2005, req. n° 259205***).

De fait, les pouvoirs de police générale du maire lui permettent d'agir pour préserver les propriétaires des préjudices pouvant résulter du défaut d'entretien d'un terrain voisin. Par ailleurs, il existe des mesures de protections contre les organismes nuisibles pour les animaux et les végétaux qui figurent dans le code rural et de la pêche maritime (CRPM).

En effet, **l'article L. 251-10 du Code rural et de la pêche maritime (CRPM)** dispose que :

*« Si un propriétaire ou détenteur refuse d'effectuer dans les délais prescrits et conformément aux arrêtés pris en la matière des mesures de prévention, de surveillance ou de lutte imposées, un agent habilité prend les mesures nécessaires pour l'exécution de ces arrêtés. Il les notifie aux intéressés par lettre recommandée, avant leur exécution ; il adresse copie de cette notification au préfet du département et au maire de la commune sur le territoire de laquelle les opérations doivent avoir lieu. »*

L'article prévoit notamment le coût de la destruction des végétaux peut être recouvré à l'encontre des propriétaires qui auraient refusé d'effectuer les travaux prescrits dans les délais impartis.

### **COMMUNE TOUROUVRE AU PERCHE**

**Pouvez-vous préciser le type de « végétaux nuisibles » concernés ?**

#### **MYRIAM HAMMANI**

Le CRPM ne recense pas une liste précise de nuisibles végétaux.

A la lumière de l'article L251-3 du CRPM, *« sont considérés comme des organismes nuisibles tous les ennemis des végétaux ou des produits végétaux, qu'ils appartiennent au règne animal ou végétal ou se présentent sous forme de virus, mycoplasmes ou autres agents pathogènes. L'autorité administrative dresse la liste des organismes nuisibles qui sont des dangers sanitaires de première catégorie et de deuxième catégorie définis à l'article L. 201-1. »*

Il appartient au ministre chargé de l'agriculture de dresser la liste des organismes nuisibles contre lesquels la lutte est organisée dans les conditions qu'il fixe.

A ce titre, vous pouvez vous référer à *l'arrêté du 31 juillet 2000 établissant la liste des organismes nuisibles aux végétaux, produits végétaux et autres objets soumis à des mesures de lutte obligatoire*

### **COMMUNE SALINDRES**

Au cours de mon expérience, j'ai pu voir appliquer cet article aux figuiers de Barbarie, végétal considéré nuisible.

#### **MYRIAM HAMMANI**

La liste d'agents habilités à procéder à l'inspection et au contrôle du respect de ces dispositions est inscrite dans **l'article L. 250-2 du code rural et de la pêche maritime**.

- les ingénieurs ayant la qualité d'agent du ministère chargé de l'agriculture ;
- les inspecteurs de la santé publique vétérinaire ;
- les techniciens des services du ministère de l'Agriculture ;
- les fonctionnaires ou agents contractuels de l'État, lorsqu'ils répondent à des conditions de qualification fixées par décret, liées notamment à leur formation ou leur expérience professionnelle ;
- les inspecteurs de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, en ce qui concerne la production, la formulation, l'emballage et l'étiquetage des produits phytopharmaceutiques, des adjuvants et des matières fertilisantes et supports de culture.

Par ailleurs, **l'article L. 2212-4 du CGCT** dispose que le maire peut engager les travaux d'exécution d'office, mais ne pourra en affecter les frais afférents en l'absence de textes. Ainsi, « *L'article L. 2212-4 du CGCT qui vise les cas de danger grave ou imminent, permet au maire de prescrire des travaux, lesquels, toutefois, ayant l'intérêt collectif, doivent être exécutés par les soins de la commune et à ses frais (CE, 6 avril 1998, SARL Anciens établissements Oustau et Cie, req. n° 142845).* Par ailleurs, la commune ne peut effectuer certains travaux dans les propriétés privées que dans le respect des dispositions de la loi du 29 décembre 1892 relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics. » (**Réponse ministérielle, n°23427 publiée au JO Sénat du 10 mai 2012**).

À cet endroit, notez que la loi du 29 décembre 1892 demeure d'actualité concernant les dommages causés sur la propriété privée lors de l'exécution de travaux publics.

#### **COMMUNE TOUROUVRE AU PERCHE**

Notre commune a établi des **circuits de randonnée sur le domaine public**, dont elle est propriétaire. Toutefois, la prise en charge de l'entretien est répartie en deux lots, un pour l'élagage et un autre pour le fauchage. La pousse de certains arbres, plantés dans des propriétés privées non bâties et non entretenues, empêche la pratique de la randonnée sur les chemins publics. **La commune engageant des actions d'élagage sur le domaine privé pourrait-elle intervenir auprès des propriétaires de terrains non entretenus, au titre de l'article L. 2212- 4 du CGCT, en invoquant la dangerosité du végétal sur une zone publique ?**

#### **MYRIAM HAMMANI**

Il faut justifier que le non-entretien du terrain engendre un danger grave imminent. Toutefois, il existe une obligation légale d'élagage de plantations privées en bordure des voies communales ou des chemins ruraux. Votre chemin de randonnée est-il rural ou communal ?

#### **COMMUNE TOUROUVRE AU PERCHE**

Le chemin de randonnée est rural.

#### **MYRIAM HAMMANI**

Je reviendrai sur cette question lorsque je développerai le point sur les obligations d'élagage des plantations privées en bordure de voies publiques.

#### **L'obligation d'entretien des terrains non bâtis portant atteinte à l'environnement**

**L'article L. 2213-25 du CGCT** fixe une obligation d'entretien, débroussaillage inclus, pour les propriétaires de terrains non bâtis et détermine les modalités d'application des pouvoirs de police spéciale du maire en la matière.

Parce que les pouvoirs de police sont circonscrits aux limites de la commune, le maire assure la surveillance et l'entretien des terrains non bâtis dans le périmètre de l'agglomération. En outre, l'obligation d'entretien du terrain non bâti suppose une atteinte particulièrement grave à l'environnement.

Ainsi, l'article précité dispose que :

« *Faute pour le propriétaire ou ses ayants droit d'entretenir un terrain non bâti situé à l'intérieur d'une zone d'habitation ou à une distance maximum de 50 mètres des habitations, dépendances, chantiers, ateliers ou usines lui appartenant, le maire peut, pour des motifs d'environnement, lui notifier par arrêté l'obligation d'exécuter, à ses frais, les travaux de remise en état de ce terrain après mise en demeure.* »

*Si, au jour indiqué par l'arrêté de mise en demeure, les travaux de remise en état du terrain prescrits n'ont pas été effectués, le maire peut faire procéder d'office à leur exécution aux frais du propriétaire ou de ses ayants droit. Si le propriétaire ou, en cas d'indivision, un ou plusieurs des indivisaires n'ont pu être identifiés, la notification les concernant est valablement faite à la mairie. Un décret en Conseil d'État fixe les modalités du présent article ».*

- L'absence du décret d'application

Le CGCT mentionne que l'entrée en vigueur des dispositions est subordonnée à l'édition d'un décret en Conseil d'État qui en fixe les modalités d'application. Or, depuis **la loi n°95-101 du 2 février 1995**, dont est issu l'article, aucun décret n'a été pris en la matière. Néanmoins, le Conseil d'État a jugé à plusieurs reprises que l'absence de décret d'application n'empêchait nullement la mise en œuvre de la procédure (**CE, 11 mai 2007, req. n° 11368**).

- La définition des motifs environnementaux

En outre, la réflexion menée par le ministère de l'Écologie et du Développement durable, en collaboration avec d'autres ministères, a fait valoir certaines difficultés quant à l'application du dispositif, devant être compatible avec le droit de propriété. Ainsi, dans sa **réponse ministérielle n°18457 publiée au JO du Sénat du 3 novembre 2005**, le ministère a soulevé de nombreuses interrogations, d'une part, sur l'application du dispositif, prévu à **l'article L. 2213-25 du CGCT**, aux zones urbaines ou également aux zones rurales et, d'autres part, sur la définition des notions de « terrains non bâtis » et « des motifs d'environnement » ainsi que de l'articulation de ce dispositif avec d'autres dispositifs juridiques existants.

En outre, le ministère a souligné que les prérogatives du maire devaient s'insérer dans un cadre procédural « *adapté et exempt de toute complexité* ».

Pour préciser les choses, le juge administratif a eu l'occasion d'explicitier les contours de la définition en précisant que la présence d'une végétation abondante et vigoureuse, d'engins de chantiers détériorés et abandonnés depuis plusieurs années sur des parcelles privées pouvait être considérée comme un motif d'environnement au sens de **l'article L. 2213-25 du CGCT**. À titre d'exemple, la jurisprudence de la Cour Administrative d'Appel de Nancy (**CAA, Nancy, 17 janvier 2008, n°06NC01005**) a statué en ce sens.

*A contrario*, le juge administratif a validé l'attitude d'un maire ayant refusé de prendre un arrêté de police sur le fondement de **l'article L. 2213-25 du CGCT**, afin de contraindre un propriétaire à entretenir une parcelle de terrain envahie par des broussailles. En effet, selon le constat dressé par le maire, l'état du terrain n'était pas susceptible de favoriser ni les incendies ni la prolifération des nuisibles. (**CE, 11 mai 2007, Mme A, req. n° 284681**).

D'un point de vue procédural, la constatation sur place du défaut d'entretien du terrain permet au maire, pour des motifs environnementaux, de notifier au propriétaire, une mise en demeure d'exécuter, et à ses frais, les travaux de remise en l'état de son terrain. Si au jour fixé par l'arrêté de mise en demeure, les travaux prescrits n'ont pas été effectués, le maire peut faire procéder d'office, par arrêté, à leur exécution aux frais du propriétaire ou de ses ayants droit défailants.

Il revient au maire d'apprécier, au cas par cas, le délai accordé au propriétaire pour la réalisation desdits travaux.

## **COMMUNE TOUROUVRE AU PERCHE**

### **Le constat procède-t-il d'un huissier ou, seulement, de l'autorité publique ?**

### MYRIAM HAMMANI

Le constat est dressé par le maire en sa qualité d'autorité de police et d'officier de police judiciaire (OPJ). Cette qualité lui confère le pouvoir de dresser le constat, sur place, l'état des lieux du terrain faisant suite, le plus généralement, à une plainte du voisinage. Il appréciera alors la nécessité d'intervenir, sur le fondement du dispositif spécifique de ***l'article L.2213-25 du CGCT***.

### COMMUNE TOUROUVRE AU PERCHE

**Cette procédure peut-elle être appliquée à l'encontre d'un locataire, autre personne privée pouvant être responsable de ces nuisances ?**

### MYRIAM HAMMANI

L'article se réfère au propriétaire, ou à ses ayants droit. Or, si le propriétaire a conclu un bail civil, il peut via le contrat de location, exiger de son locataire qu'il entretienne le terrain.

L'interlocuteur de la commune reste donc le propriétaire, ou dans le cas des successions patrimoniales, les ayants droit.

### COMMUNE D'AGGLOMERATION SAINTES

Dans notre commune, **les agents de la police municipale dressent les constats des nuisances repérées sur les terrains non bâtis. Leur rapport peut-il constituer le déclenchement de la procédure ?**

### MYRIAM HAMMANI

Cela est possible. Le texte ne s'oppose pas à ce qu'un agent de police constate, sur place, l'état du terrain.

### COMMUNE TOUROUVRE AU PERCHE

**Peut-on appliquer la procédure dans le cadre d'une location d'une maison privée disposant d'un terrain alentour ?**

### MYRIAM HAMMANI

Le dispositif prévu à **l'art L 2213-25 du CGCT** s'applique uniquement aux terrains non bâtis. S'agissant d'un terrain bâti, le maire peut intervenir dans le cadre de ses pouvoirs de police générale (**articles L. 2212-2 et 4 du CGCT**). En outre, peuvent s'appliquer également les procédures relatives à la déclaration de parcelle en état d'abandon manifeste ou aux biens vacants sans maître.

### Le débroussaillage obligatoire pour des terrains situés dans des zones exposées aux risques d'incendie

***L'article L. 131-10 du nouveau code forestier*** précise la définition du débroussaillage comme suit :

« On entend par débroussaillage, pour l'application du présent titre, les opérations de réduction des combustibles végétaux de toute nature dans le but de diminuer l'intensité et de limiter la propagation des incendies. Ces opérations assurent une rupture suffisante de la continuité du couvert végétal. Elles peuvent comprendre l'élagage des sujets maintenus et l'élimination des rémanents de coupes. Le représentant de l'État dans le département arrête les modalités de mise en œuvre du débroussaillage selon la nature des risques ».

- La servitude relative à la lutte contre l'incendie

L'obligation de débroussaillage et de maintien en état débroussaillé du terrain s'applique à tous les terrains situés à moins de 200 mètres des terrains boisés. ***L'article L. 134-6 du nouveau code forestier*** précise que les propriétaires de terrains situés à proximité de terrains boisés sont concernés

par la servitude relative à la lutte contre l'incendie, et de ce fait, soumis à l'obligation de débroussaillage de leur terrain.

Par ailleurs, cet article dispose que les travaux de débroussaillage incombent, d'une part, aux propriétaires des constructions, chantiers et installations et d'autre part, aux propriétaires dudit terrain. (**Article L.134-8 du nouveau code forestier**).

Plus spécifiquement, **l'article L. 134-5 du nouveau code forestier** dispose que les travaux de débroussaillage et de maintien en état débroussaillé dans des zones définies dans un Plan de Prévention des Risques Naturels et Prévisibles (PPRNP) sont à la charge des propriétaires des constructions, chantiers ou installations de toute nature pour la protection desquelles la servitude est établie. De fait, la collectivité doit s'interroger sur les propriétaires concernés par la servitude du débroussaillage instituée en vertu du PPRNP.

#### - Le régime de débroussaillage d'office

Le nouveau code forestier aménage un régime de débroussaillage d'office, en cas de carence des propriétaires. Cette procédure, prévue à **l'article L. 134-9 du nouveau code forestier**, est quelque peu similaire à celle inscrite dans **l'article L. 2213-25 du CGCT**. Toutefois, le maire peut procéder à l'exécution d'office des travaux de débroussaillage si ceux-ci n'ont pas été réalisés dans un délai d'un mois à partir de la date de la mise en demeure (**Article L. 134-9 du nouveau code forestier**). Notez qu'à la différence du CGCT, le nouveau code forestier prévoit un délai pour la réalisation des travaux. Dans ce cadre-là, le maire arrête le mémoire des travaux et le rend exécutoire d'office, si le responsable ne s'est pas conformé à la mise en demeure (**Article R. 134-5 du nouveau code forestier**).

Les dépenses obligatoires, relatives aux travaux engagés par la commune, se substituant au propriétaire défaillant, seront recouvrées comme « en matière de créance de l'État, étrangères à l'impôt et au domaine » (**article R. 134-5 du nouveau code forestier**).

Par ailleurs, en cas de carence du maire dans l'exercice de pouvoir de police, le préfet peut se substituer au maire, après mise en demeure restée sans effet. Le coût des travaux engagés par l'État, à la suite de la décision préfectorale, est porté à la charge de la commune, dans un premier temps. Dans un second temps, la collectivité pourra recouvrer les sommes dues auprès du propriétaire.

## Les pouvoirs de police spéciale en matière de déchets

Lorsque des déchets sont entreposés ou abandonnés sur des terrains privés, le maire, en tant qu'autorité de police, peut invoquer l'application de plusieurs dispositions. Ainsi en vertu de **l'article L. 2212-2 du CGCT** et de **l'article L. 541-3 du code de l'environnement**, la collectivité peut exiger des responsables le retrait des déchets non autorisés, compte tenu des nuisances qu'ils comportent au regard de la sécurité et de la salubrité publiques.

À ce sujet, précisons la définition du terme « déchet ». « *Constitue un déchet, toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou a l'intention ou l'obligation de se défaire* » (**article L. 541-1-1 du code de l'environnement**).

En outre, une réponse ministérielle apporte un éclairage particulier sur la notion de renonciation et d'abandon comme éléments caractéristiques des déchets : « *Juridiquement, c'est l'abandon qui crée le déchet, c'est-à-dire la renonciation de la part de celui qui le détient à en faire usage. Il ne semble donc pas que des matériaux usagés (ancienne baignoire, évier, etc.) qu'un particulier stocke sur sa propriété privée puissent entrer dans la catégorie des déchets dans la mesure où il ne peut être exclu, a priori, que celui-ci souhaite à nouveau en faire usage. Par conséquent, les conditions ne sont pas réunies ici, pour*

que le maire puisse utiliser de son pouvoir de police spéciale en matière de déchets au titre de l'article L. 541-3 du code de l'environnement afin de faire enlever ces matériaux » (**réponse ministérielle n° 03516 publiée au JO du Sénat du 26 septembre 2013**).

#### COMMUNE REUILLY

**S'agit-il d'un propriétaire déposant ses propres déchets sur son terrain privé ou d'un tiers entreposant des déchets sur le terrain d'autrui ?**

#### MYRIAM HAMMANI

Le code de l'environnement évoque, au sens large, les responsables des déchets en tant que producteurs et détenteurs des déchets, notions que le code définit par ailleurs. De fait le propriétaire du terrain n'est pas toujours le responsable de la nuisance. Dans le cadre d'une location de terrain non bâti, la personne occupant le terrain – et non le propriétaire – est responsable de la présence de déchets sur le terrain.

#### Article L541-1-1 du code de l'environnement :

**Producteur de déchets** : toute personne dont l'activité produit des déchets (producteur initial de déchets) ou toute personne qui effectue des opérations de traitement des déchets conduisant à un changement de la nature ou de la composition de ces déchets (producteur subséquent de déchets) ;

**Détenteur de déchets** : producteur des déchets ou toute autre personne qui se trouve en possession des déchets

#### COMMUNE REUILLY

Cela revient à l'interdiction de déchetterie sauvage. **Notre commune peut-elle interdire à une entreprise située sur son territoire de ne pas entreposer ses déchets sur son terrain ?**

#### MYRIAM HAMMANI

En effet, sous réserve que l'entreprise ne soit pas soumise à la nomenclature des Installations Classées Pour l'Environnement (ICPE) (règles dépendant du type et de la quantité de déchets stockés et traités dans l'installation, et du type de traitement). Dans le cas contraire, le maire peut intervenir en vertu de ses pouvoirs de police générale, et plus spécifiquement en vertu de la procédure décrite par **l'article L. 541-3 du code de l'environnement**.

Cette procédure permet au maire d'adresser une mise en demeure au responsable des déchets, producteur ou détenteur des déchets. L'article précise qu'à défaut d'une possible identification de ce dernier, la mise en demeure est adressée au propriétaire du terrain sur lequel le dépôt du déchet est constaté, permettant ainsi d'enjoindre le responsable du dépôt irrégulier des déchets de procéder à leur enlèvement.

La mise en demeure doit nécessairement être précédée d'une procédure contradictoire.

L'autorité de police doit respecter le principe du contradictoire, permettant au responsable des déchets d'émettre des observations écrites ou orales au cours du mois suivant le constat. Ce n'est qu'au terme de ce délai, que la mise en demeure peut être adressée.

En effet :

*« Lorsque des déchets sont abandonnés, déposés ou gérés contrairement aux prescriptions du présent chapitre et des règlements pris pour leur application, l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente avise le producteur ou détenteur de déchets des faits qui lui sont reprochés ainsi que des sanctions qu'il encourt et, après l'avoir informé de la possibilité de présenter ses observations, écrites ou orales, dans un délai d'un mois, le cas échéant assisté par un conseil ou représenté par un mandataire de son choix, peut le mettre en demeure d'effectuer les opérations nécessaires au respect de cette réglementation dans un délai déterminé » (**article L. 541-3 du code de l'environnement**).*

## COMMUNE REUILLY

### La période du contradictoire permet-elle d'ouvrir la discussion avec le responsable ?

#### MYRIAM HAMMANI

Effectivement. Il est conseillé, comme dans toute autre procédure, d'appliquer un traitement à l'amiable préalable à la mise en demeure, et de convenir avec la personne responsable du déchet de mettre fin aux nuisances constatées.

## COMMUNE TOUROUVRE AU PERCHE

### Le délai contradictoire s'effectue-t-il à la suite d'un arrêté ou d'un courrier ?

#### MYRIAM HAMMANI

Dans le cadre d'un traitement amiable, une lettre recommandée avec accusé de réception est suffisante.

- L'exécution d'office d'enlèvement des travaux

Si le responsable du déchet n'a pas obtempéré à l'injonction de la mise en demeure, le code de l'environnement prévoit l'exécution d'office des mesures d'enlèvement des déchets aux frais du contrevenant.

Concomitamment, quatre autres sanctions peuvent être appliquées, en vertu de ***l'article L. 541-3 du code de l'environnement*** :

- la consignation entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des mesures prescrites ;
- la suspension du fonctionnement des installations et ouvrages, de la réalisation des travaux et des opérations, ou de l'exercice des activités qui sont à l'origine des infractions constatées ;
- le versement d'une astreinte journalière ;
- le paiement d'une amende.

## L'obligation d'élagage des plantations privées en bordure de voies publiques

Les voies publiques concernées par l'obligation d'élagage sont les voies communales et les chemins ruraux.

***L'article L. 2212-2 du CGCT*** précise notamment que « *la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Elle comprend notamment tout ce qui intéresse la sûreté, et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements* ».

En outre, ***l'article L. 161-5 du CRPM*** précise que le maire est chargé de la police et de la conservation des chemins ruraux. De fait, la loi prévoit l'exécution d'office des travaux d'élagage, des plantations privées qui dépasseraient sur des voies communales et des chemins ruraux.

- Les voies communales

À long terme, et à titre préventif, le maire peut envisager d'édicter un arrêté réglementant l'élagage des plantations situées le long des voies communales. Ainsi, au travers de cette réglementation, le maire peut imposer aux propriétaires riverains des voies de procéder à l'élagage, à certaines périodes de l'année, à l'aplomb des limites de la voirie, des branches des arbres et des haies, lesquels risqueraient de compromettre la sécurité publique et la bonne conservation du domaine public routier. De fait, ce

mécanisme de prévention limiterait l'application d'une procédure d'urgence spécifique, prévue à **l'article L. 2212-2-2 du CGCT** prévoyant l'exécution d'office pour « les propriétaires négligents » :

« Dans l'hypothèse où après mise en demeure sans résultat, le maire procéderait à l'exécution forcée des travaux d'élagage destinés à mettre fin à l'avance des plantations privées sur l'emprise des voies communales afin de garantir la sûreté et la commodité du passage, les frais afférents aux opérations sont mis à la charge des propriétaires négligents ».

## COMMUNE TOUROUVRE AU PERCHE

### En amont, la collectivité doit-elle avoir émis une réglementation communale ?

#### MYRIAM HAMMANI

La collectivité peut, à titre préventif si elle le souhaite, édicter un arrêté pour réglementer l'activité d'élagage des plantations en bordure des voies communales afin d'éviter l'activation de la procédure d'élagage d'office.

Par ailleurs, le maire peut engager une action fondée sur une contravention de voirie, en application de **l'article R. 116-2, 5°, du code de la voirie routière**. Ainsi, « seront punis d'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe, ceux qui, en l'absence d'autorisation, auront établi ou laissé croître des arbres ou haies à moins de deux mètres de la limite du domaine public routier ».

Cette disposition présente un intérêt lorsque les branches des plantations privées sont établies à une distance inférieure à deux mètres de la voie communale. De plus, elle peut être mise en œuvre parallèlement à l'exécution d'office des travaux d'élagage.

- La compétence OPJ du maire et de ses adjoints

Le maire, en qualité d'OPJ, dresse un procès-verbal des contraventions qu'il adresse au Procureur de la République, lequel décidera des poursuites à donner. À ce sujet, la fonction d'OPJ, dévolue par la loi au maire et à ses adjoints, est inscrite à **l'article L. 16 du code de procédure pénale (CPP)** dont les dispositions sont reprises à **l'article L. 2122-31 du CGCT**. **L'article 19 du CPP** fait, par ailleurs obligation aux maire et adjoints d'informer sans délai le procureur de la République de tout crime, délit et contravention dont ils ont connaissance en leur qualité d'OPJ. Ces derniers sont compétents pour constater toute infraction à la loi pénale par procès-verbal, en rassembler les preuves, recevoir les plaintes ou prêter assistance à toute réquisition judiciaire, dans les limites territoriales où ils exercent leurs fonctions habituelles.

## COMMUNE REUILLY

### Notre commune ne disposant pas de police municipale, le maire – ou un adjoint – dressera lui-même le procès-verbal.

#### MYRIAM HAMMANI

Tout à fait. Je dirais même qu'ils ont obligation « d'informer sans délai le Procureur de tout crime, délit et contravention dont il a connaissance en qualité d'officier de police judiciaire » en vertu de **l'article L. 19 du code de procédure pénale** ». S'il constate l'infraction, ils sont tenus de dresser le procès-verbal de contravention de voirie.

En outre, une réponse ministérielle donne compétence au maire et aux adjoints pour « constater toute infraction à la loi pénale par procès-verbal, d'en rassembler des preuves, recevoir les plaintes ou prêter assistance à toute réquisition judiciaire dans les limites territoriales de leur commune » (**RM, n°19386 publiée au JO Sénat du 7 avril 2016**).

- Les chemins ruraux

Sur le plan répressif, **l'article R.161-28 du CRPM** dispose que les infractions aux dispositions de **l'article D.161-14** du même code peuvent faire l'objet de poursuites pénales, en vertu des dispositions répressives de droit commun, notamment sur le fondement des **articles R.631-1 à R.635-1 du Code pénal relatif aux contraventions contre les biens**.

**L'article D.161-24 du CRPM** aménage un régime d'élagage d'office des plantations dépassant sur la voirie, en cas de négligence de la part des propriétaires. Dans ce cas de figure, le maire, en tant qu'autorité de police, peut mettre en demeure le propriétaire concerné d'élaguer sa plantation. Si, au terme du délai imparti par la mise en demeure, le propriétaire ne s'est pas conformé à ces prescriptions, le maire peut faire exécuter d'office les travaux d'élagage et en répercuter le coût au propriétaire défaillant, par le biais d'un titre de perception.

- La procédure d'élagage d'office

La procédure d'élagage d'office des plantations s'effectue au travers des étapes suivantes, selon **l'article D.161-24 du CRPM** :

- Un premier constat au cours duquel est établi un rapport circonstancié identifiant la parcelle concernée et décrivant l'état général du terrain. À ce stade, les doléances des voisins sont recueillies.
- L'arrêté de mise en demeure est notifié, par lettre recommandée avec accusé de réception, au propriétaire ou ayants droit. Un délai raisonnable doit être laissé pour la réalisation des travaux.
- Un second constat au cours duquel est dressé l'état des lieux du terrain, vérifiant si les travaux ont été réalisés ou, au contraire, si le terrain demeure en état de friche.
- Le maire prend un arrêté d'exécution d'office des travaux nécessaires, en cas de défaillance du propriétaire. L'arrêté vise l'ensemble des interventions engagées, telles que les courriers préalables relançant à l'amiable le propriétaire à procéder à la remise en l'état de son terrain. De plus, l'arrêté d'exécution d'office rappelle l'arrêté de mise en demeure et l'ensemble de la réglementation applicable, notamment la prise en charge des travaux incombant au propriétaire ou aux ayants droit.

Le recouvrement des dépenses est effectué par l'émission d'un titre de perception, du montant correspondant aux travaux exécutés par la commune, se substituant au propriétaire négligent.

#### **COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION SAINTES**

**Nous sommes régulièrement confrontés à des terrains laissés en état d'abandon dont un grand nombre d'ayants droit sont devenus propriétaires par succession.** Certains ne veulent pas intervenir et d'autres missionnent leur notaire pour notifier leur accord quant à l'intervention de la ville en signalant toutefois leur impossibilité à rembourser les frais engagés par la commune. Que faire dans ces cas ?

#### **MYRIAM HAMMANI**

En effet, la situation est délicate. Vous devez être animé par un impératif lié au respect de la sécurité et de la salubrité publique. Face aux propriétaires insolvables, le maire a l'obligation d'intervenir, en substitution des propriétaires. Il est possible de recouvrer la dépense engagée par la commune, en appliquant un échancier de paiement, par exemple.

En tout état de cause, que ce soit un chemin rural ou une voie communale, le maire peut, dans le cadre de son pouvoir de police générale, imposer aux riverains des voies de procéder à l'élagage, voire

l'abattage, des plantations de leurs propriétés menaçant de tomber sur ces voies et portant atteinte à la commodité de passage. (**CE, 23 octobre 1998, « Prébot », n°172017**)

### **COMMUNE TOUROUVRE AU PERCHE**

Certaines parties de nos chemins ruraux sont abîmées suite à l'utilisation de matériels agricoles. Dans ce cas, la commune peut-elle se référer à cette procédure pour émettre des titres de perception selon les dépenses engagées ?

#### **MYRIAM HAMMANI**

Une procédure spécifique est applicable à toute dégradation causée sur les chemins ruraux et les voies communales. **L'article L. 141-9 du code de la voirie routière** transpose aux chemins ruraux, par le biais de **l'article L. 161-8 du CRPM**, permet de mettre à la charge des responsables des dégradations, «*des contributions spéciales dont la quotité est proportionnée à la dégradation causée*». Ces contributions peuvent être acquittées en argent ou en prestations en nature et faire l'objet d'un abonnement. A défaut d'accord amiable, elles sont fixées annuellement sur la demande des communes par les tribunaux administratifs, après expertise, et recouvrées comme en matière d'impôts directs.

### **Le maire, garant de l'application du règlement sanitaire départemental**

Le maire peut faire application du Règlement Sanitaire Départemental (RSD), prévu par le code de la santé publique. Le RSD impose certaines prescriptions en matière d'hygiène et de salubrité publiques, lesquelles ne sont pas précisées par d'autres textes.

**L'article L. 32 du RSD** dispose que :

*« Les propriétaires et les occupants d'un immeuble sont tenus d'assurer dans le cadre de leurs obligations respectives, un entretien satisfaisant des bâtiments et de leurs abords. Les travaux d'entretien doivent être exécutés périodiquement et toute détérioration imprévue de nature à porter un préjudice à la santé des personnes, doit faire sans délai, l'objet d'une réparation au moins provisoire ».*

Le maire dispose donc d'une compétence spécifique quant à la bonne application du règlement sanitaire départemental. En outre, combiné à **l'article L. 2212-2 du CGCT**, **l'article L. 1421-4 du code de la santé publique**, confère au maire la compétence relative au contrôle administratif et technique des règles générales d'hygiène, s'agissant des habitations, de leurs abords et des dépendances.

### **COMMUNE TOUROUVRE AU PERCHE**

**Dans ce cadre, la commune peut-elle se substituer à l'Agence Régionale de Santé (ARS) ?**

#### **MYRIAM HAMMANI**

La commune peut prendre l'initiative sans en référer à l'ARS. Le maire est la première autorité de police garante de la bonne application du RSD.

Par ailleurs, les infractions au RSD peuvent être constatées par procès-verbaux dressés par des officiers ou des agents de police judiciaire. Le maire, en sa qualité d'OPJ et sous la direction du Procureur de la République, peut dresser les procès-verbaux des infractions au RSD.

- La compétence de principe du maire

Retenons deux illustrations jurisprudentielles :

- Il a été reconnu au maire le pouvoir de préciser par arrêté les conditions d'exécution du RSD sans avoir à consulter l'ARS (**CE, 27 juillet 1990, Commune d'Azille c/Andorra, n°85741**).

- Il n'appartient pas au préfet, mais au maire d'adresser aux particuliers des injonctions en vue d'assurer le respect du RSD (*CE, 18 mars 1996, D'Haussen, n°168267*).

Vous pouvez vous reporter au RSD applicable sur votre département qui décrit généralement le déroulement de la procédure.

- Le synoptique de procédure de traitement de plainte
- La requête écrite d'un administré (locataire, propriétaire ou voisin) précise un trouble de voisinage ayant trait à un défaut d'entretien d'un terrain bâti.
- L'état des lieux du terrain est constaté par les agents habilités. Une action de médiation est alors engagée.
- La plainte est examinée.

Tentative de traitement amiable :

- Le rappel de la réglementation applicable du RSD est adressé au responsable de la nuisance.
- Le plaignant est informé de l'action menée auprès de l'auteur de la nuisance.

En cas d'échec du traitement amiable :

- Un procès-verbal d'infraction est dressé et transmis au Procureur de la République. Une lettre d'information est notifiée au plaignant et à l'auteur de la nuisance.
- La décision des mesures prises par le Procureur de la République conduit à la clôture du dossier.

Vous pouvez retrouver des modèles de lettres et d'arrêtés élaborés par certaines préfectures au travers de « guide pratique à l'usage des maires ». Par exemple, il existe un guide de la préfecture de l'Aude, de juillet 2017, et celui de la préfecture de Meurthe-et-Moselle, de novembre 2017 disponibles sur leur site Internet respectif.

## Les immeubles privés en l'état d'abandon

La procédure de déclaration en l'état d'abandon manifeste peut être mise en œuvre uniquement à l'intérieur du périmètre de l'agglomération de la commune. Reposant généralement sur un état de fait, à l'instar des autres procédures, elle procède du manque d'entretien avéré du terrain.

Le maire peut intervenir sur un terrain privé non entretenu, en vertu des dispositions inscrites aux **articles L. 2243-1 à L. 2243-4 du CGCT** relatifs à la procédure de déclaration de parcelles en l'état d'abandon manifeste. Il s'agit de constater par procès-verbal provisoire l'abandon manifeste du terrain et d'ordonner les travaux indispensables permettant de faire cesser l'état d'abandon dudit terrain.

En outre, il importe de constater l'état de dégradation du terrain, de sa situation d'abandon par rapport à l'environnement immédiat et de déterminer l'ensemble des travaux à réaliser pour remédier à cette situation. En cas de carence de la part des propriétaires du terrain, la démarche peut aboutir à une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. La commune peut devenir, *in fine*, l'acquéreur des parcelles laissées à l'état d'abandon.

Dans un objectif de simplification administrative, **l'article 130 de la loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe)** prévoit la suppression de la délibération préalable au déclenchement de la procédure d'abandon manifeste d'une parcelle. Désormais, le maire peut engager la procédure, sans délibération l'y autorisant. Pour autant, la décision finale de la déclaration à l'état d'abandon relève toujours de l'organe délibérant.

Par ailleurs, la procédure d'acquisition, voire de dévolution, de biens sans maître, peut s'appliquer en vertu de **l'article L. 1123-2 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)**, combiné à **l'article 713 du Code civil**. Ces dispositions autorisent la collectivité à devenir propriétaire d'un terrain dont le propriétaire est décédé depuis plus de trente ans et dont les héritiers en ont refusé, de manière expresse ou tacite, durant cette période, la succession. En outre, ces dispositions s'appliquent dans le cas où un bien n'a pas de propriétaires identifiés et pour lequel depuis plus de 3 ans les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par des tiers.

Vous pouvez utilement vous reporter à la circulaire interministérielle **MCT/B/06/00026/C du 8 mars 2006 précisant les modalités d'application de l'article 147 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités** et vous appuyer sur l'expertise des services préfectoraux.

Cette procédure présente l'avantage pour les collectivités de pouvoir constituer de véritables outils fonciers dans le cadre de la conduite de projets d'aménagement ou de rénovation.

### **L'exécution d'office des mesures de police et le droit de la propriété privée**

Par principe, le pouvoir de l'autorité municipale ne peut pas porter atteinte au droit de propriété. Cependant, le législateur a conféré au maire un pouvoir de police spéciale lui permettant de déroger à ce principe et de faire exécuter d'office les travaux, en cas de défaillance des propriétaires ou ayants droit des terrains. Ainsi, l'exécution d'office ne peut être autorisée et justifiée qu'à travers un texte spécial. Toutefois, le maire peut activer une procédure d'exécution d'office en cas d'urgence, notamment lorsque celle-ci est liée aux impératifs de conservation du domaine public.

Notez qu'à la différence de l'exécution forcée qui équivaut à l'emploi de la contrainte matérielle attentatoire aux libertés publiques, l'exécution d'office a pour effet de mettre le maire en mesure d'agir, en lieu et place, des débiteurs récalcitrants dans le cadre de l'exécution de leur obligation.

L'action d'office est d'intérêt général, bien que profitant directement à des personnes privées. Le juge administratif considère qu'« *une commune remplit une mission de service public, lorsqu'afin d'assurer la sécurité publique, elle exécute d'office dans un immeuble menaçant ruine, les travaux ordonnés* » (**CE, 12 mai 1957, Mimouni**).

En outre, l'intervention d'office de la commune engageant les travaux qu'elle a elle-même prescrits est, en principe, assurée aux frais, risques et périls, des propriétaires défaillants. Ainsi, cette action permet de prévenir et de limiter tout danger d'atteinte à la sécurité et la salubrité publiques. (**CE, 12 octobre 1934, Epoux Maure-Provano**).

Enfin, le maire est habilité, de par la loi, à exécuter d'office les travaux sur des terrains privés, sans aucune autre formalité que la mise en demeure préalable, sous-entendu sans autorisation préalable du juge des référés. Il ne peut faire exécuter des travaux publics sur des terrains privés qu'en respectant **la loi du 29 décembre 1892 relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics**, toujours en vigueur.

En cas d'obstacle à l'exécution des travaux d'office – un propriétaire refusant, par exemple, l'accès à son terrain –, il convient de saisir le juge de la propriété dans le cadre d'une procédure de référé. Au regard du droit de la propriété privée, l'injonction du tribunal permettra de mobiliser les forces publiques pour pénétrer dans la propriété privée et, exécuter d'office les travaux de remise en état du terrain.

À ce propos, **la réponse ministérielle n°47211 publiée au JO Assemblée Nationale, du 14 décembre 2004**, précise que : « le maire peut être amené, dans le cadre d'un péril grave et imminent, à intervenir sur des propriétés privées, pour faire cesser une menace pour la sécurité publique, et ce, si nécessaire, en l'absence du consentement du propriétaire ».

De plus, **la réponse ministérielle n°13822 publiée au JO Sénat du 2 décembre 2004** rappelle, dans ce cadre, que l'intervention de la commune est susceptible d'engager sa responsabilité sauf lorsqu'elle a été rendue nécessaire par un péril grave et imminent.

Il appartiendra au juge d'apprécier *in concreto* l'adéquation entre les conditions de réalisation des travaux et la nature des risques considérés, afin de pouvoir conclure ou non à la responsabilité de la commune. La mesure de police doit donc rester compatible avec le droit de propriété.

#### **COMMUNE FARGES-EN-SEPTAINE**

**La rédaction d'un procès-verbal doit-elle intégrer la référence à tous les articles des codes précités, y compris ceux du RSD ?**

#### **MYRIAM HAMMANI**

Dans le cadre d'un défaut d'entretien des habitations et de leurs abords, la réglementation applicable est celle du RSD. Le procès-verbal doit se référer aux dispositions du RSD, dans son ensemble. Toutefois, vous pouvez préciser notamment l'application de son article 32.

Certaines questions posées par les participants renvoient à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie qui dépasse le cadre de ces réunions. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez le service de renseignements téléphoniques de territoires Conseils :

- par téléphone au 0970 808 809
- par mail sur le site Internet [www.caissedesdepotsdesterritoires.fr](http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr) en cliquant sur APPUI JURIDIQUE ou TÉLÉPHONE. Vous y trouverez également une rubrique « Questions-réponses ».

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Caisse des Dépôts, ce service est accessible gratuitement à toutes les intercommunalités, quels que soient leur taille et leur type, ainsi qu'aux communes de moins de 10 000 habitants.