Réunion téléphonique

Mettre en œuvre la police spéciale des édifices menaçant ruine

Compte rendu de la réunion téléphonique du 25 avril 2019

La réunion est organisée et animée par Territoires Conseils, un service Banque des Territoires, avec le concours d'Isabelle Farges, consultante en développement territorial. Elle est présentée par Myriam Hammani et Benjamin Rougeron, juristes associés du service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils.

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

LISTE DES PARTICIPANTS

Structure	Nom des structures	Département
Commune	Coupvray	77
Commune	Cabestany	66
Commune	Digne-les-Bains	04
EPF	EPF Bretagne	35
Pôle d'équilibre Territorial et Rural	Pays Perche Ornais	61
Commune	Ajaccio	20
Communauté d'agglomération	Ajaccien	20
Communauté d'agglomération	du Boulonnais	62

PRÉSENTATION

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

Introduction

La police spéciale des édifices menaçant ruine constitue l'une des polices spéciales qui relève, par principe, de la compétence exclusive du maire. En sa qualité d'autorité de police, celui-ci doit, au nom de l'intérêt général, activer la procédure de péril s'il estime que la sécurité publique est compromise du fait de la dégradation dangereuse d'un édifice, ayant pour conséquence son effondrement partiel ou total.

Historiquement, cette police est très ancienne puisque ses prémices remontent au tout début du 18e siècle. La procédure de péril, telle que nous la connaissons aujourd'hui, découle d'une **loi du 21 juin 1898** prévoyant que le pouvoir de police spéciale ne peut être mis en œuvre que si l'intérêt général l'exige et justifie une atteinte au droit de la propriété (*Conseil d'Etat, 21 avril 1943, Renard*). Ainsi l'intervention du maire est légitime si l'état de l'édifice cause un trouble à la sécurité publique.

Le régime de police spéciale procède de plusieurs textes :

- ***La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000*** relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (SRU) ;
- ***l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005*** relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux ;
- ***la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009*** de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ;
- ***la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014*** pour l'Accès au logement et urbanisme rénové (ALUR) ;
- ***la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018*** portant Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

L'ensemble de ces textes a été codifié dans le ***Code de la construction et de l'habitation***. Ainsi, la partie législative se trouve dans les ***articles L. 511-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation*** et la partie réglementaire aux ***articles R. 511-1 et suivants***.

Il convient de distinguer ce qui relève de la police spéciale d'une part, et de la police générale d'autre part. Lorsque les dangers proviennent de causes inhérentes à l'immeuble, c'est l'exercice de la police spéciale qui permet au maire d'ordonner la réparation, voire la démolition, de l'immeuble menaçant ruine. Toutefois, comme le rappelle la jurisprudence, en cas d'extrême urgence ou de péril particulièrement grave et imminent, le maire peut appliquer son pouvoir de police administrative générale pour faire procéder à la démolition de l'immeuble (***Conseil d'État, 10 octobre 2005 – Commune de Badinières, n°259205 ; Conseil d'Etat, 6 novembre 2013, n°349245)***

En outre, le maire n'a pas à opérer de choix discrétionnaire entre l'une ou l'autre des polices à mettre en œuvre. Telle que l'indique la jurisprudence précitée du ***Conseil d'État du 10 octobre 2005 – Commune de Badinières***, le maire se trouve en situation de compétence liée.

Dans le déroulé de notre exposé, nous distinguerons la police spéciale et la police générale, et nous aborderons la question de la répartition des compétences entre le maire et le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dans le cadre d'un transfert automatique de la police spéciale en matière d'habitat.

Champ d'application de la notion d'édifice menaçant ruine

Quelques questions doivent se poser avant d'engager une procédure de péril :

- L'immeuble peut-il se voir appliquer la procédure ?
- L'immeuble présente-t-il une telle situation de péril ?
- Comment qualifier et apprécier le danger réel, actuel et susceptible de provoquer des troubles graves menaçant la sécurité publique ?

L'article L. 2213-14 du Code général des collectivités territoriales précise que le maire intervient dans les conditions définies par le code de la construction et de l'habitation. Le champ d'application couvre ainsi les murs, les bâtiments, tout édifice quelconque qui présente des dangers propres et inhérents à la construction.

Typologie et critères

- **L'édifice doit être bâti.**

Cela englobe tout type de construction (ancienne ou récente, achevée ou non), ainsi que toutes les parties annexes (un garage, par exemple)

- Bâtiments pour tous usages confondus (*CE, 24 mars 1989, n° 77163, Junino*),
- Murs/toitures d'un bâtiment (*CE, 29 janvier 1975, Immobilière Nièvre*),
- Des gouttières, balcons, cheminées et de manière générale tous les éléments incorporés à l'édifice,
- Des galeries souterraines, dès lors qu'elles sont œuvre de la main de l'homme (*CE, 25 octobre 1918, Cst Robineau*).

La destination de l'immeuble n'a aucune importance puisque la procédure peut être aussi bien mise en œuvre pour les bâtiments à usage d'habitation, industriel, commercial, agricole ou autres.

En revanche, deux exceptions s'appliquent :

- les monuments funéraires, pour lesquels sont prévues des dispositions spécifiques : ***article L. 511-4-1 du Code de la construction et de l'habitation***, existant depuis la ***loi n°2008-1350 du 19 décembre 2008*** ;
- les équipements communs dans les immeubles collectifs à usage d'habitation. Dans ce cadre-là, le maire peut intervenir, au nom de l'État, selon des modalités spécifiques détaillées par ***l'article L. 129-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation***. En cas d'urgence ou de menace grave et imminente, le maire peut ordonner par arrêté des mesures provisoires pour écarter le danger. Si les mesures définies n'ont pas été exécutées dans le délai imparti par l'arrêté du maire, celui-ci peut les faire exécuter d'office pour le compte et aux frais des propriétaires ou titulaires des droits réels immobiliers. La procédure s'apparente à celle dite de « péril imminent » appliquée uniquement dans le cas des équipements communs. Par exemple, dans le cas d'un ascenseur collectif d'habitation qui présente un risque pour la sécurité publique ou compromet les conditions d'habitation. Le maire peut, par voie d'arrêté, prescrire sa remise en état, voire son remplacement, en prenant soin de préciser un délai d'exécution. En cas d'urgence grave, il peut même ordonner des mesures provisoires qui seraient nécessaires pour écarter le danger, comme cela est prévu par ***l'article L. 129-3 du Code de la construction et de l'habitation***.

Art L 129-1 du CCH : *« Lorsque, du fait de la carence du ou des propriétaires, des équipements communs d'un immeuble collectif à usage principal d'habitation présentent un fonctionnement défectueux ou un défaut d'entretien de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants ou à compromettre gravement leurs conditions d'habitation, le maire peut, par arrêté, prescrire leur remise en état de fonctionnement ou leur remplacement, en fixant le délai imparti pour l'exécution de ces mesures. L'arrêté est notifié aux propriétaires et aux titulaires de droits réels immobiliers sur les locaux tels qu'ils figurent au fichier immobilier de la conservation des hypothèques. »*

Art 129-3 du CCH : *« En cas d'urgence ou de menace grave et imminente, le maire, après en avoir informé les personnes visées au deuxième alinéa de l'article L. 129-1, selon les modalités prévues à cet article, demande à la juridiction administrative de désigner un expert chargé d'examiner l'état des équipements communs dans un délai de vingt-quatre heures suivant sa désignation et de proposer des mesures de nature à mettre fin à l'imminence du danger s'il la constate. Si le rapport de l'expert constate l'urgence ou la menace grave et imminente, le maire ordonne les mesures provisoires permettant de garantir la sécurité des occupants et, si nécessaire, l'évacuation de l'immeuble. (…)»*

Par ailleurs, un nouvel alinéa a été inséré à ***l'article 87 de la loi ALUR*** prévoyant que « lorsque l'évacuation a été ordonnée par le maire, le propriétaire est tenu d'assurer l'hébergement provisoire des occupants, dans les conditions prévues aux articles ***L. 521-1 et L. 521-3-1 du Code de la construction et de l'habitation***. ***L'article L. 521-3-2 du Code de la construction et de l'habitation est applicable*** ». Le maire peut évidemment imposer dans l'arrêté de péril la réalisation de travaux, et autant que nécessaire, le relogement ou l'hébergement temporaire des occupants dans un délai déterminé. Dans l'éventualité où le propriétaire ne réaliserait pas les mesures prescrites dans le délai imparti, le maire ou le préfet est en droit de les réaliser d'office, aux frais du propriétaire.

A contrario, certains types immeubles ne pourront jamais se voir appliquer cette procédure de péril :

- **un arbre et une falaise** qui ne constituent ni une construction ni un terrain bâti ;
- **les immeubles communaux**, qu'ils soient du domaine public ou privé, parce qu'en toute logique, le maire ne peut s'adresser à lui-même des injonctions (*CE sect, 20mai 1960 Rogis de Léliva et CAA de Nantes, 10 mars 2000 n° 97 NT01117 Commune Bonchamps-lès-Laval*). En revanche, s'il s'agit d'un immeuble communal qui menace ruine pour lequel la procédure de péril ne peut s'appliquer, le maire devra user de son pouvoir de police générale, qu'il détient de ***l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités*** territoriales ;
- les édifices classés au titre des monuments historiques. Une réponse ministérielle du 2 juillet 2015, publiée dans le Journal officiel du Sénat (*RM n°14846 publiée au JO sénat du 02/07/2015*), indique que « le traitement d'un immeuble monument historique en péril relève des procédures du Code du patrimoine prévu aux articles L. 621-12 et L. 621-13 offrant la possibilité à l'État, (en l'occurrence au préfet de région), d'obliger un propriétaire d'un monument historique classé à faire exécuter les travaux sur son immeuble lorsque la conservation de celui-ci est gravement compromise par l'inexécution de travaux d'entretien, de réparation et de restauration (...). Bien que le maire n'ait pas de compétence pour intervenir sur un immeuble classé au titre des monuments historiques menaçant ruine, il doit assurer la sécurité publique au titre de ses pouvoirs de police générale, par exemple pour les abords du monument classé et en informer le préfet de Région.

- Contrairement aux immeubles historiques classés, les immeubles inscrits au titre des monuments historiques peuvent se voir appliquer la procédure des édifices menaçant ruine sous réserve de respecter une formalité supplémentaire, à savoir l'obtention l'avis préalable de l'architecte des bâtiments de France, comme l'indique ***l'article R. 511-2 du Code de la construction et de l'habitation***.

COMMUNE D'AJACCIO

Je me pose deux questions **à propos des édifices funéraires. J'ai lu dans le Code de la construction et de l'habitation que cela concerne les propriétaires d'une concession. Or, en Corse, il n'y a pas de concession, puisque les chapelles sont bâties sur des terrains privés. Dans ce cas, quelle procédure doit être appliquée ?** Comment les fonds seraient-ils recouvrés ?

MYRIAM HAMMANI

Dans votre cas, il ne s'agit pas de concessions funéraires mais bien de chapelles bâties sur des terrains privés. C'est donc la police spéciale des édifices menaçant ruine qui devra être mise en œuvre. En cas d'exécution d'office des travaux, les sommes avancées par la commune seront recouvrées comme en matière de contributions directes conformément à ***l'article L. 511-4 du Code de la construction et de l'habitation***.

COMMUNE D'AJACCIO

Concernant **les édifices funéraires, cette fois-ci avec concession, présentant un péril imminent, je n'ai rien vu dans les textes de loi. Faut-il alors lancer la procédure de péril imminent dans le cadre de la police générale ?**

MYRIAM HAMMANI

En effet, ce régime spécifique prévu par le code de la construction et de l'habitation n'offre pas la possibilité d'appliquer la procédure de péril imminent (***L. 511-4-1 du Code de la construction et de l'habitation***).

COMMUNE DE COUPVRAY

Je ne saisis pas très bien **la différence entre police spéciale et police administrative générale. Pourriez-vous m'éclairer sur les cas où il faut recourir à telle ou telle police ?**

MYRIAM HAMMANI

Il faut recourir à la police spéciale lorsque le danger provient d'une cause propre à l'immeuble, en raison du manque d'entretien ou de sa vétusté, tandis que la police générale s'applique pour des désordres extérieurs à l'immeuble comme les conditions climatiques, un séisme par exemple. Il est, en effet, nécessaire de se poser la question en amont du lancement de la procédure.

- **L'édifice doit menacer ruine**

L'édifice menace ruine lorsque le risque d'effondrement est total ou partiel, mais également lorsque l'édifice présente des dangers, même de moindre importance. Quel que soit le degré du danger, le maire doit intervenir aux fins de prévenir et de remédier à toute atteinte à la sécurité publique.

Pour s'assurer que les désordres proviennent de l'édifice lui-même, la loi permet au maire de procéder à toute visite qu'il juge utile pour vérifier la solidité de l'édifice. Toutefois, si les désordres relèvent d'un événement extérieur de type inondation, éboulement, avalanche ou glissement de terrain et non de causes propres à l'édifice, le maire doit activer son pouvoir de police générale et non spéciale pour mettre durablement fin au désordre (***articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales)***.

En termes de causes de péril identifiables, vous avez la vétusté, le défaut d'entretien, les vices de construction ou les dégradations causées par un tiers (exécution de travaux privés ou publics qui causent des dégradations par exemple).

- **L'état de l'édifice doit présenter un danger pour la sécurité publique.**

La loi prévoit que le danger doit être réel, actuel ou susceptible de provoquer des troubles graves, et menacer la sécurité des locataires, des occupants, des passants ou de toute personne susceptible de pénétrer dans l'immeuble.

La procédure de péril en tant que telle ne pourra être engagée que si une situation survient sur l'édifice :

  - un effondrement ;
  - le constat d'un défaut de garantie de solidité de l'ouvrage.

A noter : cette procédure n'est pas cantonnée aux risques pour la voie publique (piétons, véhicules, etc.), mais peut également s'appliquer pour les abords de l'immeuble (propriétés voisines, jardins, etc.). Le maire est tenu d'intervenir lorsque le danger est avéré pour les voisins (*CAA Paris, 25 mai 2000 n°PA03686 Commune de Créteil*), les occupants (*CE, 2 mai 1990 n°89299 Préfet de Police c/ Khaldi*) ou encore pour un immeuble abandonné ou inoccupé mais accessibles aux personnes dans la mesure où le propriétaire n'a pas empêché ou du moins suffisamment empêché l'accès (*CE, 21 décembre 1979, Delecourt*).

Il faut pouvoir constater le danger, c'est-à-dire qu'il faut être sur place. Le maire peut le faire lui-même ou s'adjoindre les services d'un expert. Cet accompagnement n'est expressément prévu que dans le cadre de la procédure de péril imminent, comme nous le développerons plus loin.

Il convient donc d'apprécier le niveau de danger.

  - **Danger ayant un caractère d'extrême urgence**. Par exemple, il s'agit d'un immeuble extrêmement fissuré qui risque de s'écrouler d'un moment à l'autre sur la voie publique. L'intervention doit alors se faire sans délai. Une précision a été apportée par une réponse ministérielle du 1er février 2018 publiée au Journal officiel du Sénat (*RM n° 01510 publiée dans le JO Sénat du 01/02/2018*) qui admet la possibilité, compte tenu de circonstances très particulières, d'appliquer la police générale en lieu et place de la police spéciale pour procéder à la démolition de l'immeuble en ruine. *« Un maire peut se trouver face à la nécessité d'abattre un immeuble bâti complet sans attendre le terme d'une procédure de péril ordinaire qui impose de droit une phase contradictoire entre le propriétaire et la puissance publique et donc des délais sensibles. Ce sont des cas rares, mais réels face à des situations d'urgence immédiate sans possibilité de sécuriser suffisamment les lieux en cas d'effondrement* (par exemple un bâtiment menaçant de façon immédiate de s'effondrer sur la voie publique) *avec un propriétaire inactif, introuvable ou injoignable.* Dans cette hypothèse, et la justice a tranché dans ce sens (*Conseil d'État, 5ème et 4ème sous-sections réunies, 06/11/2013, 349245*), le maire active sa police générale issue du code général des collectivités territoriales (*article L.2212-2*), et non un péril imminent, avec un délai des plus courts pour la démolition puis exécute d'office cette démolition en cas d'inaction de l'intéressé. » ;
  - **Danger ayant un caractère d'urgence simple** quand le danger est imminent, mais non immédiat. L'intervention est requise dans de brefs délais, environ 48 heures. Le maire

peut prendre des mesures provisoires comme le soutien de l'immeuble, l'évacuation des habitants, l'abattage d'une cheminée ou la pose de barrières par exemple.

- **Danger avéré** mais n'ayant pas de caractère d'urgence. Dans ce cas, l'intervention peut être réalisée dans un délai un peu plus long mais raisonnable : de quelques semaines, voire quelques mois.

Bien que le maire ait l'initiative du déclenchement de la procédure de péril, le choix entre la procédure ordinaire et celle d'urgence (*procédure de péril imminent*) ne lui appartient pas du fait qu'il ne peut s'affranchir des conclusions de l'expert (*C.E., 17 avril 1959, Préfet de police contre époux Lévy-Mague*) : lorsque l'état de l'édifice laisse prévoir l'effondrement ou la chute des matériaux avant que la procédure ordinaire n'ait abouti à une consolidation de l'édifice lui-même, le maire doit engager la procédure d'urgence. Dans l'hypothèse où l'expert estime que l'urgence n'est pas fondée, le maire est alors tenu de reprendre la procédure de péril ordinaire.

COMMUNE DE DIGNE-LES-BAINS

Nous avons sur notre commune **un échafaudage en place depuis 2011 suite à des travaux de ravalement de façade d'un immeuble. Pouvons-nous appliquer la procédure d'édifice menaçant ruine concernant cet échafaudage ?** Concrètement, nous craignons qu'il ne tombe sur les piétons sur la voie publique. Nous envoyons des courriers au propriétaire et nous n'avons à ce jour aucun retour de sa part.

MYRIAM HAMMANI

L'échafaudage, puisqu'il est mobile et n'est pas incorporé à l'immeuble, ne peut pas se voir appliquer la procédure de péril. En revanche, l'intervention du maire en vertu de son pouvoir de police générale est tout à fait fondée s'il existe un risque pour la sécurité publique.

COMMUNE D'AJACCIO

À propos des mesures préconisées par l'expert mandaté par le Tribunal dans le cadre d'un péril imminent, le maire est-il tenu de les suivre même si elles sont excessives ?

MYRIAM HAMMANI

Ce point sera abordé par la suite par Benjamin Rougeron. Les mesures prescrites par l'expert doivent en principe être suivies par le maire, puisqu'il a compétence en la matière. Toutefois, le maire peut contourner ses préconisations mais en risquant d'engager sa propre responsabilité. Il revient dans tous les cas à l'expert de conclure ou non à l'imminence du danger.

COMMUNE D'AJACCIO

Dans le cas où le propriétaire d'une maison isolée refuse la visite d'un agent venu constater le péril, les textes peuvent-ils venir en soutien pour « forcer le passage » ?

MYRIAM HAMMANI

C'est délicat, car le droit de la propriété privée est garanti. Il faut d'abord s'assurer que la bonne procédure a été mise en place. Il faut de toute façon une autorisation préalable du juge avant de pénétrer dans la propriété privée d'une personne qui s'y opposerait. La procédure de péril ne permet pas de passer outre le refus du propriétaire.

- **Contre qui la procédure de péril peut-elle être intentée ?**

Plusieurs personnes peuvent être visées par la procédure de péril :

- le propriétaire, le nu-propriétaire quand il s'agit d'une propriété en usufruit ;

Cas des propriétaires décédés qui ont des héritiers ayant renoncé ou non à la succession. Une réponse ministérielle rappelle que *« les personnes bénéficiant d'une transmission à cause de mort d'un patrimoine successoral sont en principe tenues d'acquitter le passif d'une succession par tous moyens. Or l'article 804 du Code civil prévoit la possibilité de renoncer à une succession, l'héritier ne restant alors tenu qu'au paiement des frais funéraires du défunt à proportion de ses moyens de paiement. N'existe donc pas, dans le cas cité, de recours ouvert contre les successeurs dès lors que ceux-ci ont renoncé à la succession. »* (***RM n°19280 publiée au JO Sénat du 27/10/2011)***

Si la succession n'est pas réglée et que les héritiers y ont expressément renoncé, la commune devra se substituer aux héritiers et prendre en charge les dépenses nécessaires pour la réparation ou la démolition de l'immeuble. Dans l'hypothèse où certains héritiers auraient accepté la succession, la commune pourra demander un remboursement des travaux qu'elle a exécutés d'office au prorata de la part de chaque héritier.

Une réponse ministérielle de 2013 (*RM n° 01542 publiée dans le JO Sénat du 10/01/2013*) précise qu'« *à cet effet, le maire, en qualité d'ordonnateur, émet des titres de recette à l'encontre de chacun des indivisaires, tels qu'ils figurent au fichier immobilier, selon leurs droits respectifs dans l'indivision.* »

- les copropriétaires ;
- les copropriétaires physiques ou moraux d'un immeuble ou le syndicat de copropriété. Les parties privatives concernent les copropriétaires tandis que les parties communes relèvent du syndicat de copropriété ;
- les propriétaires d'immeubles mitoyens ;
- les propriétaires d'immeubles abandonnés ou inoccupés.

Nota bene : les locataires et les tiers chargés de la gestion de l'immeuble ne peuvent en aucun cas se voir prescrire des mesures pour remédier aux désordres.

Les travaux prescrits incombent aux propriétaires. Ces derniers peuvent s'en dispenser par différents montages juridiques tels que le bail à réhabilitation, le bail emphytéotique ou encore la conclusion d'un contrat de vente moyennant le paiement d'une rente viagère.

COMMUNE D'AJACCIO

Nous bénéficions, en Corse, d'un régime dérogatoire en termes de règlement successoral. De ce fait, nous avons **de nombreux cas d'indivisions non réglées**. Au vu du fichier immobilier, nous savons que le propriétaire est décédé, mais les héritiers ne sont pas connus ou non identifiés, puisqu'il n'y a pas d'obligation d'établir une déclaration de succession dans un délai d'un an comme c'est le cas sur le Continent. **Je souhaiterais savoir si, dans ce cas, la meilleure des solutions n'est pas de faire désigner un administrateur pour la succession qui tiendrait place d'interlocuteur, notamment pour le recouvrement ?** Sauf erreur de ma part, le Code civil prévoit qu'un administrateur peut avoir pour mission de régler la succession.

MYRIAM HAMMANI

Cela peut être une solution dans ce cas de figure. Suite aux travaux exécutés par la commune, l'administrateur pourrait a posteriori procéder au remboursement des sommes à la commune.

L'autorité de police compétente.

Nous constatons que, dans les textes, il est fait référence au maire par souci de simplicité. Celui-ci détient en effet la compétence de principe, mais les EPCI peuvent détenir eux aussi la compétence en matière d'habitat. Les pouvoirs de police spéciale sont alors automatiquement transférés au président, sauf opposition des maires, ou renonciation du Président, en application de ***l'article L. 5211-9-2 du Code général des collectivités territoriales.*** Le président de l'EPCI peut alors se retrouver seul compétent. Il convient donc d'être vigilant lorsqu'il est fait mention du maire dans les textes. Il s'agit d'une facilité de rédaction.

Trois polices spéciales en matière d'habitat sont concernées par ce transfert possible, dont la police spéciale des édifices menaçant ruine. Cependant, je le rappelle, il n'existe pas de transfert possible du pouvoir de police administrative générale, celui-ci relevant toujours de la compétence du maire.

Pour revenir à la question qui a été posée, afin d'éclaircir la distinction entre police spéciale et police générale, il faut considérer que lorsque le danger découle d'une cause extérieure à l'immeuble, ou en cas d'extrême urgence c'est-à-dire d'urgence immédiate, il faut alors appliquer la police générale, ce qui implique notamment qu'il n'y aura pas de possibilité juridique de se voir rembourser les différents frais engagés.

En revanche, s'il n'existe pas de danger immédiat et que le danger relève de l'immeuble en lui-même, il faudra alors mobiliser la police spéciale. Il s'agit d'une procédure de péril imminent si l'urgence est imminente c'est-à-dire qu'il faut intervenir dans un délai court. Si le péril n'est ni urgent ni imminent, il faut mettre en œuvre la procédure de péril ordinaire.

Le déroulement des procédures

En ce qui concerne le déroulement des procédures, le ***Code de la construction et de l'habitation*** est relativement lisible puisqu'il procède par ordre chronologique. Ainsi, ***l'article L. 511-3*** traite du péril imminent, et ***l'article L. 511-2*** a trait au péril ordinaire.

Il ne faut cependant pas rendre étanches ces procédures. La délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) suggère qu'il est parfois opportun de mettre en œuvre successivement deux voire trois polices au fil du temps. Par exemple, lors d'un danger immédiat, le maire peut par exemple mettre en place un périmètre de sécurité ou ordonner une évacuation des lieux, en se fondant sur son pouvoir de police générale (***article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales***). Ensuite, pour répondre à un danger imminent, il peut ordonner certaines mesures (par exemple un étaiement dans un délai de 48 ou 72 heures) via une procédure de péril imminent. Une fois celui-ci conjuré, pour faire cesser définitivement les désordres après l'accomplissement des premières mesures, le maire pourra suivre une procédure de péril ordinaire. Pour le même immeuble, il peut donc y avoir la mise en œuvre successive de trois polices différentes. Un choix n'est donc pas toujours exclusif.

Concernant le péril imminent, la première démarche consiste à procéder à un avertissement au propriétaire. Le Conseil d'État considère que l'urgence est caractérisée par un danger actuel, réel et susceptible de provoquer à brève échéance des troubles graves ***(CE 24 juillet 1987, n° 71867).*** Cette urgence est d'abord appréciée par le maire puis, dans un second temps, par un expert. En amont, un expert pourrait le cas échéant être désigné par la commune pour faire un premier état des

lieux. Dans un secteur de compétence ABF, l'architecte des Bâtiments de France doit être tenu informé de l'existence de cet avertissement. Le maire demande ensuite au juge des référés du Tribunal administratif compétent de procéder à la nomination d'un expert qui, dans un délai de 24 heures suivant sa nomination, examinera le bâtiment. Il dressera un constat de l'état des bâtiments mitoyens notamment, et devra proposer des mesures de nature à mettre fin à l'imminence du péril. Cette expertise est obligatoire. Si l'avis de l'expert confirme l'urgence, l'autorité de police prendra un arrêté de péril imminent exécutoire immédiatement. Cet arrêté ordonne les mesures provisoires nécessaires, par exemple l'évacuation de l'immeuble. Il est transmis en préfecture au titre du contrôle de légalité et il est notifié au président de l'EPCI compétent en matière d'habitat lorsque le pouvoir de police ne lui a pas été transféré. Il est également transféré aux organismes payeurs des aides personnelles au logement et au gestionnaire du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) lorsque le bâtiment est à usage total ou partiel d'habitation ***(article R 511-4 du CCH).***

Si l'expert demande l'exécution de mesures provisoires, elles doivent être précises et concrètes (exemples : abattage d'une cheminée, pose de grillages pour éviter des chutes de pierres, bâchage, pose d'agrafes ou de tirants, etc…) Une jurisprudence du Conseil d'État a indiqué que la démolition, ne serait-ce que partielle (par exemple un pan de mur), ne peut être ordonnée que par une procédure de péril ordinaire, et non pas par une procédure de péril imminent ***(CE 6 novembre 2013, n° 349245).*** Cependant, la démolition en urgence peut s'avérer nécessaire en cas de péril immédiat, relevant de l'autorité de police générale. Cela s'explique par le fait que la démolition est irréversible, donc lourde de conséquences, et nécessite de respecter les droits du propriétaire ou des ayants droit.

Il ne faut donc pas recourir à une procédure de péril imminent pour justifier une mesure de démolition, même partielle. ***Le Conseil d'État précise dans un arrêt du 5 mai 2014, n° 361319,*** indique : *« si le maire peut ordonner la démolition d'un immeuble en application du péril ordinaire, il doit, lorsqu'il s'agit afin de faire cesser un péril imminent, se borner à prescrire les mesures provisoires nécessaires pour garantir la sécurité. En présence d'une situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent qui exige la mise en œuvre immédiate d'une mesure de démolition, le maire ne peut l'ordonner que sur le fondement des pouvoirs de police générale. »*

Une fois que l'arrêté a été notifié et que le propriétaire n'a pas exécuté les mesures prescrites, le maire pourra alors faire procéder d'office à ces mesures provisoires aux frais du propriétaire, comme le prévoit l'alinéa 3. Si les mesures provisoires ont été exécutées et ont permis de conjurer le péril imminent, mais qu'elles n'ont pas pu mettre fin durablement au danger à plus long terme, la procédure se poursuit en recourant au péril ordinaire. Si les mesures provisoires ont été exécutées et ont suffi pour conjurer le péril de manière pérenne selon le rapport de l'expert, le maire prend alors acte de la réalisation et de la date d'achèvement de ces mesures. Il constate la fin du péril et prend un arrêté de mainlevée.

En vertu de ***l'article L. 521-3-1 du Code de la construction et de l'habitation***, lorsqu'un immeuble fait l'objet d'une interdiction d'habiter ou que l'évacuation est ordonnée, le propriétaire ou l'exploitant est tenu d'assurer aux occupants un hébergement décent correspondant à leurs besoins, le coût étant mis à la charge de l'exploitant ou du propriétaire. Si le propriétaire ou l'exploitant est défaillant, il revient à la personne publique – le maire ou le président de l'EPCI compétent – de le suppléer en assurant le relogement dans les conditions prévues à ***l'article L. 521-3-2 du Code de la construction et de l'habitation***.

Dans le cas d'une copropriété, lorsque les dommages affectent les parties communes, il ne faut pas omettre d'informer le syndicat de copropriétaires ***(art. L 511-1-1 du CCH).*** Si les dommages ne

touchent qu'aux parties communes à usage exclusif ou aux parties privatives de l'immeuble, il faut notifier l'arrêté aux seuls copropriétaires concernés, en prenant soin de détailler le descriptif de l'état de l'immeuble et des mesures à prendre.

COMMUNE D'AJACCIO

L'expert missionné par le Tribunal administratif a-t-il pour obligation de visiter l'immeuble dans sa totalité ? Mais s'il cantonne sa visite à un appartement parce que, par exemple, il s'agit d'un effondrement partiel de la toiture qui ne semble toucher que cet appartement, quelles sont les solutions de recours de la ville ?

BENJAMIN ROUGERON

En effet, il doit visiter tout l'immeuble. Si cette information est connue, cela signifie que le maire ou la personne assermentée pour la visite en aura eu connaissance. Il faut alors mentionner dans le rapport de l'expert que le maire estime que le rapport est incomplet. À ce moment-là, il faut contacter le Tribunal administratif qui a mandaté cet expert pour proposer qu'il repasse quelques heures plus tard afin de procéder à une contre-visite, bien que cela ne soit pas expressément prévu dans les textes.

COMMUNE D'AJACCIO

Les arrêtés, qu'ils soient de péril imminent ou non, doivent être signés par le maire. Peut-il déléguer sa signature ?

BENJAMIN ROUGERON

Oui, le maire peut déléguer cette fonction à un adjoint (voire à un conseiller municipal si tous les adjoints sont titulaires d'une délégation), dans les conditions fixées par *l'article L 2122-18 du CGCT*.

COMMUNE D'AJACCIO

Concernant la mainlevée dans le cadre du péril imminent, faut-il procéder systématiquement à un arrêté ? Comme le dit le texte, le maire prend acte de la date d'achèvement, ce qui est moins clair que dans le cas d'un péril ordinaire.

BENJAMIN ROUGERON

En effet, l'article est beaucoup plus synthétique, mais il faut considérer que prendre acte, c'est prendre un arrêté. Par sécurité juridique, il est important de prendre une décision écrite, il s'agit donc implicitement d'un arrêté de mainlevée dans ce cas. Il convient de faire le parallèle avec *l'article L 511-2*. L'arrêté du maire est publié au fichier immobilier ou au livre foncier dont dépend l'immeuble pour chacun des locaux, à la diligence du propriétaire et à ses frais.

COMMUNE D'AJACCIO

Un agent des services techniques peut-il être considéré comme « l'homme de l'art » dont il est question dans les textes ?

BENJAMIN ROUGERON

Oui. Ce terme est très générique, il ne s'applique donc pas seulement aux architectes. Il peut, par exemple, s'agir de l'expert qui a été mandaté en début de procédure, mais aussi d'un agent technique considéré par l'autorité de police comme ayant la compétence requise. Un arrêt de la Cour de cassation du 20 mars 2012 (*n° de pourvoi n°11-84114*) indique que l'expression « homme de l'art » regroupe aussi bien les architectes que d'autres techniciens des bâtiments.

COMMUNE DE COUPVRAY

Après avoir fait exécuter les travaux d'office, à qui les factures doivent-elles être adressées ? Sont-elles adressées au propriétaire directement par le Trésor public ?

BENJAMIN ROUGERON

La créance est effectivement recouvrée comme en matière de contributions directes par le Trésor public.

S'agissant de la procédure de péril ordinaire, ***l'article L. 511-2 du Code de la construction et de l'habitation*** s'applique à certaines conditions. Cette procédure de péril ordinaire débute par une phase contradictoire qu'il convient de ne pas omettre. Il faut informer le propriétaire par une lettre remise contre signature de l'état de l'immeuble, pour que celui-ci puisse présenter ses observations dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois ***(art. R 511-1 du CCH).*** Si l'opération concerne les parties communes d'un immeuble en copropriété, l'information est notifiée au syndic, lequel doit ensuite informer les copropriétaires dans un délai qui ne peut pas dépasser 21 jours. Le syndic doit présenter ses observations dans un délai qui ne peut être inférieur à 2 mois à compter de la notification réalisée par le maire ***(art. R 511-6 du CCH).*** Une fois que cette phase est passée, aucune forme n'est requise pour l'arrêté qui ordonne les mesures nécessaires, mais celui-ci doit être motivé, et fait part d'un délai d'exécution d'au moins un mois.

Le Conseil d'État rappelle souvent, par exemple dans son arrêt ***n° 297525 du 30 novembre 2007***, que les travaux doivent être précis pour que le propriétaire soit en mesure de les exécuter. En matière de police spéciale, c'est à l'autorité de police d'indiquer concrètement les mesures attendues pour que les travaux soient fléchés, pour que tous les artisans appelés à intervenir aient une feuille de route à suivre. Lorsque le bâtiment est à usage principal d'habitation, l'arrêté doit préciser que la non-exécution des réparations dans le délai déterminé expose le propriétaire au paiement d'une astreinte par jour de retard. Il s'agit d'une nouveauté depuis la ***loi ALUR de 2014***, qui prévoit le paiement d'une astreinte dans le cas du péril ordinaire. Le paiement d'une astreinte n'est cependant pas prévu pour le péril imminent.

Pour les mesures de réparation ou de démolition, il ne s'agit pas d'assortir cet arrêté de péril de mesures qui tendraient à la mise en place d'éléments d'amélioration de l'immeuble ou à la pose d'une clôture. Il ne s'agit pas de prendre des arrêtés « mélioratifs », mais bien de mettre fin au péril. J'insiste sur le fait que la démolition ne peut être ordonnée qu'en cas de situation extrême ***(RM n° 6539 JO Sénat du 23 avril 2009)***, notamment lorsque les réparations seraient tellement importantes que cela équivaudrait à une reconstruction totale de l'édifice ***(CE 19 mai 1983 n° 33382)*** ou lorsque des travaux ne seraient pas en mesure de mettre fin au péril ***(CE 6 mai 1970 n° 70644).*** La mesure de démolition peut consister en la démolition d'une cheminée, d'un pignon ou d'un pan de mur par exemple.

L'arrêté de péril est assorti d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à 1 mois ***(article R 511-3 du CCH).***

L'article R. 511-4 du Code de la construction et de l'habitation prévoit que l'arrêté est ensuite publié à la conservation des hypothèques ou au livre foncier dont dépend l'immeuble pour chacun des locaux concernés, et doit également être transmis au président de l'EPCI compétent en matière d'habitat et aux organismes mentionnés plus haut. Par ailleurs, il existe les mêmes obligations de relogement des habitants que pour la procédure de péril imminent. Enfin, l'achèvement des travaux est constaté par un homme de l'art, ce qui permet au maire de prononcer la mainlevée de l'arrêté de

péril (arrêté devant contenir les mêmes informations que l'arrêté de péril, et devant être notifié et publié dans les mêmes conditions).

Si le bâtiment est à usage d'habitation, si à l'expiration du délai prescrit les travaux n'ont pas été réalisés, le propriétaire défaillant est redevable d'une astreinte prononcée par un arrêté (***art. L 511-2 IV du CCH)***. L'application de l'astreinte et sa liquidation ne font pas obstacle à l'exécution d'office par le maire des mesures et travaux prescrits par l'arrêté. L'astreinte prend fin à la date de la notification au propriétaire de l'exécution d'office des mesures et travaux prescrits. Dans ce cas de figure, le montant de l'astreinte s'ajoutera au coût des mesures exécutées d'office. Il est recouvré comme en manière de contribution directe, et garanti par les dispositions prévues au ***8° de l'article 2374 du code civil et aux articles L 541-1 à L 541-6 du CCH.***

Lorsque la commune est amenée à constater la défaillance du propriétaire en cas de non-exécution des travaux, elle peut exécuter ou faire exécuter d'office les travaux après une nouvelle mise en demeure qui fixe un nouveau délai d'au moins un mois. Ce délai prolonge d'autant la procédure. Ensuite, l'exécution d'office peut avoir lieu, par décision motivée. Le maire, à cette occasion, peut faire procéder à la démolition, si c'est la mesure demandée, sur ordonnance du juge statuant à la forme des référés rendus à sa demande ***(RM n° 01510, JO Sénat du 1er février 2018).***

Pour les travaux prescrits dans les parties communes d'une copropriété, et en cas de défaillance d'une partie des copropriétaires, la commune verse les sommes nécessaires. Elle est subrogée dans les droits et actions du syndicat, à concurrence de ces sommes. Si tous les copropriétaires sont défaillants, la commune réalise les travaux en lieu et place du syndicat des copropriétaires.

L'article L. 511-6 du Code de la construction et de l'habitation est peu utilisé et prévoit la sanction pénale du propriétaire pour son inaction, si celle-ci a concouru à maintenir un risque pour la sécurité publique. Il se trouve alors passible d'un an d'emprisonnement et de 50 000 euros d'amende. Cette mesure vise notamment « les marchands de sommeil ».

La responsabilité administrative en cas de carence.

Comme toujours en matière de mise en œuvre d'une police administrative, la carence du maire ou du président de l'EPCI compétent peut engager la responsabilité de la personne publique. Le maire ne peut invoquer l'absence de moyens de se rendre compte de l'état d'un bâtiment dangereux pour exonérer la commune de sa responsabilité ***(CE 25 avril 1941, Maurel).*** Si le maire n'intervient pas, le préfet peut faire usage de son pouvoir de substitution et pourrait prescrire en lieu et place du maire les mesures et travaux nécessaires en raison du péril occasionné par un immeuble menaçant ***(article L 2215-1 du CGCT).*** Cette voie de substitution ne peut cependant pas être appliquée en Alsace et Moselle. Le maire engage donc sa responsabilité s'il ne fait pas exécuter les travaux d'office en lieu et place du propriétaire défaillant.

Un ***arrêt du Conseil d'État (27 septembre 2006, n° 284022, commune de Baalon)*** précise en l'espèce que le rapport de l'expert avait conclu à l'état de ruine avec péril grave et imminent pour le domaine public et les voisins, et que l'immeuble devait être démoli dans les meilleurs délais. Le caractère dangereux de l'immeuble était connu du maire. En s'abstenant de prendre pendant quatre ans, à la suite du rapport de l'expert, les mesures utiles pour éviter l'effondrement de l'immeuble, notamment en ne réitérant pas ses mises en demeure, voire en n'engageant pas la procédure aux fins de pouvoir procéder aux frais des propriétaires défaillants aux travaux nécessaires à la cessation du péril, le maire a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune.

Il se peut également que le Maire commette une irrégularité dans la procédure, ce qui peut impliquer l'engagement de sa responsabilité. Par exemple, un arrêté de péril qui avait prescrit la démolition d'un immeuble a été annulé par le juge parce qu'il était constitutif d'une faute et portait préjudice au propriétaire ***(CE 14 janvier 1983, Mme Camu).*** Il s'agit évidemment toujours d'une appréciation au cas par cas.

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

Le remboursement des frais avancés par la commune

Les frais avancés par la commune dans le cadre de l'exécution d'office constituent des créances publiques qui sont garanties par plusieurs dispositifs, sous réserve d'avoir préalablement procédé aux formalités de publication requises auprès du fichier immobilier. La première garantie des créances publiques se traduit par l'octroi d'un privilège spécial immobilier au profit de la collectivité. La deuxième garantie est constituée par une solidarité financière entre les propriétaires vendeurs et les acquéreurs successifs.

Les frais de toutes natures avancés par la commune, venue se substituer au propriétaire défaillant, sont recouvrés en matière de contributions directes. Ce dispositif de recouvrement des créances est expressément prévu par l'article ***L. 511-4 du Code de la construction et de l'habitation***. Plus spécifiquement, pour les immeubles relevant du statut de la copropriété, ce titre de recouvrement doit être adressé à chaque copropriétaire pour la fraction de créance dont il est redevable. Le maire pourra, sans avoir à saisir le Tribunal administratif, émettre un titre exécutoire.

La créance de la commune sur les propriétaires ou exploitants née de l'exécution d'office des travaux prescrits en application des ***articles L. 511-2 et L. 511-3 du CCH*** comprend le coût de l'ensemble des mesures que cette exécution a rendu nécessaire, notamment celui des travaux destinés à assurer la sécurité de l'ouvrage ou celle des bâtiments mitoyens, les frais exposés par la commune agissant en qualité de maître d'ouvrage public, le cas échéant, la rémunération de l'expert nommé par le juge administratif ainsi que ainsi que les coûts afférents à l'obligation d'hébergement et de relogement. À cela s'ajoute une indemnité forfaitaire issue de ***l'article 84 de la loi Alur***, qui créé une règle de recouvrement du coût de la maîtrise d'ouvrage et de l'accompagnement social. Le texte évoque le coût de la maîtrise d'ouvrage et de l'accompagnement social des travaux et des mesures prescrites par voie d'arrêté, les notifications de mise en demeure, les injonctions adressées au propriétaire, etc. Ce coût global reste à la charge exclusive des propriétaires défaillants – en plus du coût des travaux en eux-mêmes. Le montant forfaitaire a été évalué à 8 % de la somme des dépenses recouvrables engagées au titre des mesures et travaux d'office.

Autre point intéressant lorsque des travaux d'exécution d'office sont engagés sur les deniers publics du fait de la carence des propriétaires, l'ANAH peut apporter une contribution financière sous forme d'une subvention d'un montant hors taxes de 50 % des frais réels avancés pour l'exécution de la totalité des travaux d'office. La subvention, lorsqu'elle est perçue, est conservée par la commune, même après le recouvrement des frais avancés. Une réponse ministérielle évoque cette possibilité de subventionnement à laquelle il ne faut pas hésiter à recourir (*RM n° 10370 JO Sénat du 21 janvier 2010*)

La commune bénéficie d'une garantie de recouvrement des créances en cas de vente d'un bien frappé d'un arrêté de péril. En effet, Selon une réponse ministérielle de 2013, « *l'ordonnance du 11 janvier 2007 relative au recouvrement des créances de l'Etat et des communes résultant de mesures de lutte 11*

contre l'habitat insalubre ou dangereux a instauré plusieurs dispositifs afin de mieux garantir le recouvrement des créances publiques nées de la substitution des communes aux propriétaires défaillants d'immeubles dangereux pour réaliser les travaux d'office. Ainsi, l'ordonnance a complété l'article 2374 du code civil par un 8° » (*RM n° 5128 publiée au JOAN, 12 novembre 2013*)

Une autre RM indique que « *l'adjonction du 8° de l'article 2374 du code civil a permis de créer, au profit notamment des communes, un nouveau privilège spécial immobilier inscrit à la conservation des hypothèques ou au livre foncier, qui se substitue à l'ancienne hypothèque légale jusqu'alors prévue par les textes relatifs au péril. La création de ce privilège spécial immobilier, dont le fondement repose sur la conservation de l'immeuble, assure une meilleure garantie de recouvrement des créances publiques. Ce privilège spécial immobilier primera sur tous les autres privilèges y compris ceux inscrits avant lui. Ensuite, afin d'éviter que les ventes successives d'un immeuble dangereux laissent la personne publique créancière sans débiteur solvable, une solidarité légale est établie entre les propriétaires successifs d'un immeuble frappé d'un arrêté de péril. La commune créancière peut alors adresser le titre de recouvrement à l'un quelconque de ces propriétaires successifs, à charge pour ceux-ci de se répartir les charges financières correspondantes (art. L. 541-2 du code de la construction et de l'habitation).* » (*RM n° 07033 publiée dans le JO Sénat du 27/08/2009*)

Afin d'éviter que les ventes successives d'un même immeuble dangereux frappé d'un arrêté de péril laissent la personne publique créancière sans débiteur solvable, une solidarité légale a été créée entre les propriétaires successifs. La commune créancière a donc tout à fait la possibilité d'adresser le titre de recouvrement à l'un des propriétaires successifs à charge pour ceux-ci de se répartir les charges financières correspondantes (*art. L. 541-2 du code de la construction et de l'habitation*).

COMMUNE D'AJACCIO
Concernant le recouvrement des fonds avancés, n'est-il pas possible d'adresser un titre de recouvrement global au syndicat de copropriété ?

MYRIAM HAMMANI
C'est délicat puisque vous faites référence à un bien soumis au régime de la copropriété. Or, cela dépend des parties qui sont concernées par la procédure de péril. L'interlocuteur est différent selon qu'il s'agisse des parties privatives ou des parties communes, comme nous l'avons vu ensemble.

COMMUNE D'AJACCIO
L'astreinte est-elle applicable en fonction des millièmes qui sont détenus ?

BENJAMIN ROUGERON
L'article L. 543-1 du Code de la construction et de l'habitat prévoit une astreinte générale qui concerne le syndicat de copropriété. Il existe deux hypothèses :

- si l'inexécution des travaux résulte de l'absence de décision du syndicat, le montant de l'astreinte est notifié à chacun des copropriétaires et recouvré à l'encontre de chacun d'eux (donc en regard des tantièmes détenus par chacun) ;
- si le syndicat atteste que l'inexécution des travaux résulte de la défaillance de certains copropriétaires à avoir répondu aux appels de fonds nécessaires votés par l'assemblée générale, l'autorité publique compétente notifie le montant de l'astreinte due par chacun des copropriétaires défaillants.

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.banquedesterritoires.fr en cliquant dans le menu sur la rubrique « Service de renseignements juridiques et financiers » puis « poser une question ». Vous y trouverez également une rubrique « Questions-réponses ».

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Banque des Territoires, 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.