

EXECUTION D'OFFICE

PROBLEME

De façon exceptionnelle, le maire peut obliger un propriétaire à exécuter des travaux, ou en cas d'inertie de celui-ci, à les exécuter à sa place et à ses frais en vue du bon ordre public communal. Seuls un texte de loi ou une situation d'urgence peuvent autoriser l'administration à exercer un tel pouvoir de contrainte à l'égard des administrés. Le juge ne manque pas, à l'occasion de son contrôle a posteriori, de sanctionner les irrégularités de l'exécution d'office.

▮ LES CARACTERES DE L'EXECUTION D'OFFICE

A 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 au lieu et place du débiteur récalcitrant, de se substituer à lui dans l'exécution de son obligation.

Le but assigné à l'exécution d'office obéit à une double finalité publique et privée. L'action d'office est d'intérêt général, bien qu'elle profite directement à des personnes privées. Selon les termes mêmes du juge administratif, *“une commune remplit une mission de service public lorsque, afin d'assurer la sécurité publique, elle exécute d'office, dans un immeuble menaçant ruine, les travaux ordonnés”* (C.E., 12 mai 1957, Mimouni).

En outre, l'intervention de la collectivité publique est en principe assurée, aux frais, risques et périls du débiteur défaillant. La commune gère ainsi son action en faisant effectuer, aux frais du propriétaire les travaux prescrits de façon à prévenir ou limiter un péril imminent (C.E., 12 octobre 1934, Epoux Maure-Provano).

Pourtant, il arrive que des travaux d'intérêt collectif - par exemple les travaux effectués en vue de remédier aux conséquences d'une calamité publique - soient réalisés aux frais de la commune (C.E., 29 janvier 1982, Salet). Selon le juge administratif (C.E., 24 janvier 1936, Mure), *“ceux-ci ne sont pas exécutés par la collectivité publique en lieu et place de la personne privée, mais bien pour son propre compte ; de plus, si les propriétaires peuvent être appelés à prêter leur concours à l'exécution des travaux, c'est au même titre que tout autre habitant, c'est-à-dire en vertu d'une réquisition”*.

Lorsqu'elle est justifiée par l'urgence, la jurisprudence considère il est impossible de prévoir que les frais d'exécution d'office seront mis à la charge des riverains concernés en l'absence de fondement législatif le prévoyant (CE, 23 octobre 1998, *Prébot*, n°172017).

▮ LA LEGALITE DE L'EXECUTION D'OFFICE

En l'absence de texte l'y habilitant, l'administration ne peut exécuter des travaux d'office que s'il y a urgence.

Le fondement législatif du recours à l'exécution d'office

L'exécution d'office de l'administration ne peut être autorisée que par un texte spécial. En effet, étant donné l'atteinte portée au droit de propriété et à la liberté individuelle par l'action d'office du maire, une simple mesure réglementaire (décret, arrêté...) ne peut prévoir la réalisation de l'action d'office sauf en cas d'urgence. La jurisprudence a ainsi eu l'occasion d'annuler des arrêtés municipaux qui prévoyaient de faire exécuter certains travaux à des propriétaires, mais sans aucun fondement législatif (C.E., 18 juillet 1919, Magnier ; 6 mars 1974, Ville de Marseille : en ce cas, l'arrêté municipal pris en dehors des lois relatives à l'assainissement des voies privées et qui imposait aux propriétaires d'une voie privée de réaliser des travaux d'aménagement à leur frais a été annulé).

Parmi les textes autorisant le Maire à exercer son pouvoir d'exécution d'office, il convient notamment de signaler :

- les articles L.511-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation, qui prévoient la réparation, la démolition partielle ou totale des édifices et monuments funéraires menaçant ruine en cas de péril imputable au défaut d'entretien de l'immeuble par son propriétaire.

- l'article L.123-3 du Code de la construction et de l'habitation qui permet au Maire de procéder d'office aux travaux nécessaires pour mettre fin à la situation d'insécurité manifeste constatée par la commission de sécurité (risque d'incendie et de panique) d'un immeuble recevant du public à usage total ou partiel d'hébergement ;

- l'article L.129-4-1 du Code de la construction et de l'habitation relatif aux locaux attenants ou compris dans un immeuble collectif à usage principal d'habitation, où sont entreposées des matières explosives ou inflammables, soit en infraction avec les règles de sécurité qui lui sont applicables, soit dans des conditions de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants ;

- ⇒ A noter : ces pouvoirs de police spéciale reconnus par les articles L.123-3, L.129-4-1
- ⇒ et L.511-1s du CCH, peuvent avoir été transféré au Président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (Cf. CGCT, Art. L.5211-9-2 ; Fiches n°24 relative aux édifices menaçant ruine) ;

- les articles L.2212-2.5e et L.2212-4 du Code général des collectivités territoriales, qui offrent la faculté au Maire d'exécuter des travaux d'office pour remédier aux conséquences d'une calamité publique ;

- l'article L.2213-25 du Code général des collectivités territoriales qui permet au maire d'ordonner des travaux dans le cas d'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 appartenant au propriétaire pour des motifs d'environnement ;

- l'article L.1331-2 du Code de la santé publique, relatif aux travaux de raccordement au tout-à-l'égout ;

- l'article L. 1331-6 du Code de la santé publique, qui permet à la Commune, après mise en demeure, de procéder d'office aux travaux nécessaires au raccordement des immeubles aux réseaux publics de collecte des voies usées, et aux travaux de mise aux normes des installations d'assainissement non collectif.

⇒ Ces prérogatives reconnues par les articles L.1331-2 et L.1331-6 du Code de la santé publique pouvant également avoir été transférées au Président de l'EPCI (CGCT, Art. L.5211-9-2).

- l'article L.581-31 du Code de l'environnement, relatif à l'enlèvement de dispositifs publicitaires irréguliers ;
- l'article D.161-11 du Code rural et de la pêche maritime relatif aux obstacles s'opposant à la circulation sur un chemin rural ;
- l'article L.211-11 du Code rural et de la pêche maritime relatif aux animaux dangereux et errants ;
- l'article L.215-16 du Code de l'environnement relatif à l'obligation d'entretien régulier des cours d'eaux non domaniaux par les riverains ;
- l'article D.161-24 du Code rural et de la pêche maritime, qui permet l'élagage d'office des branches et racines des arbres qui avancent sur l'emprise des chemins ruraux ;
- l'article L.134-9 du Code forestier relatif à l'exécution d'office des travaux de débroussaillage prescrits par le maire ;
- l'article L.2212-2-2 du Code général des collectivités territoriales qui permet au maire de procéder 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.

Le fondement jurisprudentiel : l'urgence

La possibilité d'agir d'office en cas d'urgence pour la conservation du domaine public est un pouvoir général de l'administration qui existe même sans texte.

En fait, l'urgence légitime des procédures qui, dans une situation normale, seraient déclarées illégales. Ce critère, justifiant l'action d'office entreprise par le maire, est retenu par le juge suivant les circonstances de l'espèce et dans des conditions très strictes.

Ainsi l'exécution de travaux d'enlèvement de bornes et clôtures est impossible "s'il n'y a pas trouble grave et immédiat à l'ordre public" (C.E., 26 juin 1927, Ettori). Il en est de même de l'enlèvement de panneaux publicitaires s'il n'y a pas "urgence motivée par un péril imminent" (C.E., 12 novembre 1955, Cazaurau), en encore de la démolition d'une construction s'il n'y a pas "extrême urgence ou péril immédiat" (C.E., 20 juin 1980, commune d'Ax-les-Thermes).

En revanche, est justifié l'enlèvement d'office d'une baraque en planches sur la voie publique car ladite baraque constituait un obstacle à la circulation et un danger pour la salubrité publique en arrêtant le libre écoulement des eaux (C.E., 6 février 1914, Rieunier). De même, une réquisition exécutée d'office est légitimée par l'urgence qu'il y a de ne pas laisser une famille sans abri en plein hiver, sous peine de trouble à l'ordre public (T.C., 11 décembre 1958, Bourges).

▣ LES GARANTIES DES ADMINISTRES FACE A L'EXECUTION D'OFFICE

- De façon générale, la mise en demeure apparaît comme la mesure préalable nécessaire avant toute intervention de maire dans le cadre de son pouvoir d'exécution d'office. Elle laisse un délai pour permettre la réalisation volontaire de l'obligation prescrite.

Ainsi la mise en demeure est-elle nécessaire s'agissant des travaux de raccordement au tout-à-l'égout (article L.1331-2 du Code de la santé publique) ou s'agissant de l'enlèvement de dispositifs publicitaires irréguliers (article L.581-29 du Code de l'environnement).

- Dans certaines hypothèses, la procédure de l'action d'office va même au-delà de la mise en demeure puisqu'une intervention du juge s'avère nécessaire.

C'est le cas des contraventions de grande voirie pour lesquelles l'administration ne peut procéder à une démolition ou à un enlèvement à la place et aux frais du contrevenant qu'après avoir été autorisée par le Tribunal administratif et qu'ait été satisfaite l'exigence de mise en demeure préalable (C.E., 7 janvier 1976, Yannakakis).

Enfin, pour ce qui concerne le ravalement des façades des immeubles en mauvais état, si l'inexécution des aménagements persiste, le maire, après autorisation du président du Tribunal de grande instance, a la faculté de faire exécuter d'office le ravalement aux frais du propriétaire (art. L. 132-1 et s. du Code de la construction et de l'habitation).

- Par ailleurs, certaines formalités préalables, qui ne constituent pas une mise en demeure mais qui évitent l'intervention du juge, constituent une protection supplémentaire accordée aux propriétaires.

▣ LA RESPONSABILITE DES TRAVAUX EXECUTES D'OFFICE

- S'agissant en premier lieu des dommages aux tiers causés par l'exécution d'office, la responsabilité du propriétaire du bien faisant l'objet des travaux n'est jamais engagée. Seule la commune ayant décidé de réaliser les travaux d'office est responsable vis-à-vis des tiers (Il s'agit en l'occurrence d'une responsabilité sans faute : C.E., 7 juillet 1965, Commune de Pierrelaye).

Pour ce qui concerne les dommages causés aux propriétaires, la responsabilité est engagée par une faute de la collectivité publique lorsqu'il s'agit de dommages causés par les travaux eux-mêmes (C.E., 5 octobre 1979). En revanche, lorsque le dommage est causé au propriétaire par l'exécution de mesures de sécurité, la responsabilité de la collectivité est engagée sans faute à son égard (C.E., 4 décembre 1974, Bonneau).

- S'agissant en second lieu de l'emploi irrégulier de la procédure d'exécution d'office, celle-ci peut conduire à une voie de fait pour laquelle le juge judiciaire devrait retrouver sa pleine compétence puisqu'elle constitue une mesure attentatoire à la liberté individuelle.

En fait, ce que le juge condamne est moins la menace d'exécution d'office que l'exécution elle-même qui en découle. De nombreuses décisions jurisprudentielles ont relevé les éléments constitutifs d'une voie de fait lorsque la méconnaissance des sanctions légales apparaît.

Ainsi, la décision par laquelle le maire procède d'office à l'abattage des arbres de hautes tiges garnissant les concessions des particuliers dans les cimetières est manifestement insusceptible de se rattacher à l'application d'un texte législatif et constitue sans aucun doute une voie de fait à l'égard des propriétaires (C.E., 19 avril 1907, Dame de Suremain). De même, le juge a estimé que le recours sans titre à la procédure de l'exécution d'office constitue un fait purement personnel se rattachant à une voie de fait (T.C., 24 décembre 1904, Montlaur).

▮ CONSEILS

Si le procédé de l'exécution d'office confère au Maire des pouvoirs importants, ceux-ci ne peuvent être exercés qu'en vertu d'un texte ou être motivés par l'urgence. Le non-respect de ces principes engagera la responsabilité communale, le cas échéant devant le juge judiciaire s'il apparaît que les critères de la voie de fait sont remplis (atteinte à une liberté fondamentale par une action insusceptible de se rattacher aux pouvoirs de l'administration)..