

ELEMENTS de JURISPRUDENCE RELATIFS AUX BATIMENTS MENACANT RUINE OU MIS EN SECURITE¹

AVERTISSEMENT



La jurisprudence administrative, brièvement analysée ci-après, résulte des textes du CCH postérieurs à la loi SRU de décembre 2000, de l'ordonnance de 2005 et son décret d'application de 2006 et donc antérieurs aux modifications apportées par l'ordonnance du 16 septembre 2020

Cependant en matière de péril, rebaptisé "mise en sécurité" il n'y a que peu de modifications de procédure et aucune sur le fond. Le rôle de l'expert judiciaire a été étendu aux procédures d'urgence et ordinaires et la qualification de l'urgence ("imminence" dans les textes précédents) n'est plus juridiquement liée à l'intervention de l'expert désigné par le président du TA. L'avertissement préalable du propriétaire avant arrêté imminent ou d'urgence, a été supprimé – ce que l'on peut regretter-mais le TA, s'il est saisi pour nommer un expert, l'impose (voir jurisprudence ci-dessous) L'ordonnance a, par ailleurs et contrairement à la jurisprudence précédente, autorisé la démolition d'un bâtiment sous arrêté d'urgence par autorisation du juge (judiciaire) statuant en référé. Enfin, la procédure des

travaux d'office a été légèrement allégée en supprimant la mise en demeure préalable – mais celle-ci demeure utile ...

La jurisprudence, présentée ci-après, conserve toute sa pertinence sur tous les points qui n'ont pas fait l'objet de modifications en 2020. Il n'y a encore très peu de jurisprudence utile (en appel ou en cassation) afférente à des arrêtés postérieurs à 2020 qui éclairciraient des points nouveaux. Aussi les principes jurisprudentiels développés ci-après sont-ils toujours d'actualité.

NB : dans les arrêts cités ci-dessous il est fait état des art L511-1 et L511-3 pour les arrêtés "ordinaires" ou "imminents" qu'il faudra lire comme étant dans la nouvelle nomenclature L511-9 (ordinaire) et L511-19 (urgents)

La jurisprudence relative aux travaux d'office et le contentieux relatif aux créances liées à ces travaux d'office font l'objet d'une note de jurisprudence distincte.

I - Champs respectifs des articles L.511-1 et suivants du CCH (ancienne numérotation) ou L511-2 et suivants (numérotation issue de l'ordonnance de 2020) et de l'art 2212-2 du CGCT

Une très abondante jurisprudence a posé les principes des champs respectifs des articles du CCH relevant de la police spéciale du maire, et de ceux du CGCT qui relèvent de sa police générale : cette distinction est devenue de plus en plus importante au fur et à mesure du renforcement des obligations et responsabilités des propriétaires de bâtiments menaçant ruine et cette distinction fondamentale, compte tenu des effets de droit induits, demeure.

On citera, à titre d'exemple, un **arrêt du 27/06/1996** dans lequel la **CAA de Bordeaux** a rappelé que "*Considérant que les dispositions des articles L.511-1 et suivants.... , qui prévoient, notamment, de*

¹ Par facilité d'écriture, on continuera dans cette note à parler de bâtiments menaçant ruine et non de "mise en sécurité"...

mettre à la charge du propriétaire les mesures destinées à remédier à l'état de péril de son immeuble ne sont pas applicables au cas où la ruine dont est menacé cet immeuble est la conséquence d'accidents naturels tels que ceux qu'énumère l'article L.131-2-8 du code des communes"
a jugé que, en l'espèce, : " *qu'il résulte de l'instruction, et notamment du rapport de l'expert ... que le mur bordant la propriété de M. B présente des crevasses et d'importantes fissures; que si l'état de ruine qui est le sien a été provoqué par des glissements de terrain, cet état a été rendu possible par l'insuffisance d'armature des arches et de la dalle du couronnement, et par l'oxydation des aciers armant les arches, et résulte, ainsi, d'un défaut de construction ; que dans ces conditions les risques de destruction de l'immeuble ne peuvent pas être regardés comme provenant d'une cause extérieure à celui-ci; que dès lors, et contrairement à ce que soutient le requérant, le maire de Toulouse a pu légalement se fonder sur les dispositions de l'article L.511-1 du CCH pour ordonner la démolition du mur litigieux;"*

La CAA de Paris a jugé de même par un arrêt du 11/06/2003 /ville Pantin

"Considérant le versant de la colline sur lequel les immeubles en litige ont été construits est affecté par des mouvements de terrain liés à l'effondrement d'anciennes carrières de gypse et à des glissements de remblais dont les caractéristiques sont affaiblies par des circulations d'eau; qu'il ne résulte ni du rapport établi en 1987 par le BRGM ni du rapport de l'expert nommé par la VILLE DE PANTIN constatant l'état de péril des immeubles en cause ni enfin du rapport établi le 26 janvier 2001 par l'expert désigné par le juge du référé administratif à la demande de Mme C, que les désordres dont ils sont le siège seraient inhérents aux immeubles en cause et auraient été aggravés par l'état de ces constructions, en particulier par l'insuffisance de leurs fondations; que, dans ces conditions, le maire de Pantin ne pouvait légalement se fonder sur les dispositions précitées pour mettre à la charge des propriétaires desdits immeubles, par l'arrêté de péril attaqué, la réalisation d'études de sol;"

Le Conseil d'Etat par un arrêt du 10/10/2005 /commune de Badinieres, suite à un arrêté de péril ordonnant la démolition d'un immeuble **rendu dangereux suite à un incendie** pris sur le fondement des articles du CGCT [code des communes] a rappelé que l'exercice de la police générale était justifiée par l'urgence **quelle que soit la cause du danger**. Le Conseil d'Etat a cassé l'arrêt en sens inverse de la CAA de Lyon du 4/07/2003 qui avait conclu que les frontières entre les champs respectifs des art 2212-2 du CGCT et des L.511-1 et suivants du CCH étaient étanches et s'appliquaient selon que les causes du péril étaient internes au bâtiment ou extérieures à celui-ci.

"Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L.2212-2 du CGCT, qui reprend les dispositions de l'article L.131-2 du code des communes applicable à la date de la décision attaquée : la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : (...) 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 (...), 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 ; que l'article L. 2212-4 du même code, qui reprend les dispositions de l'article L. 131-7 du code des communes alors applicable, dispose : en cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances (...);

*"Considérant que les pouvoirs de police générale reconnus au maire par les dispositions précitées des..., qui s'exercent dans l'hypothèse où le danger menaçant un immeuble résulte d'une cause qui lui est extérieure, sont distincts des pouvoirs qui lui sont conférés dans le cadre des procédures de péril ou de péril imminent régies par les articles L. 511-1 à L. 511-4 du CCH, ..., qui doivent être mis en oeuvre lorsque le danger provoqué par un immeuble provient à titre prépondérant de causes qui lui sont propres; **que toutefois, en présence d'une situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent, le maire peut, quelle que soit la cause du danger, faire légalement usage de ses pouvoirs de police générale, et notamment prescrire l'exécution des mesures de sécurité qui sont nécessaires et appropriées ;.....***

*...."que dès lors, compte tenu de l'urgence de la situation et de la gravité particulière du danger que faisait peser l'état de péril de l'immeuble sur la sécurité publique, le maire a pu légalement faire application des pouvoirs qui lui sont reconnus **par les articles L.2212-2 et L.2212-4 du CGCT et prescrire la démolition de l'immeuble menaçant de s'effondrer..."***

La frontière entre les champs respectifs des art L2212-2 du CGCT et les L511-1 et s du CCH est réaffirmée par le Conseil d'État dans un arrêt N° 417305 du 5/06/2019 :

"Les pouvoirs de police générale reconnus au maire par les dispositions des articles L.2212-2 et L.2212-4 du CGCT, qui s'exercent dans l'hypothèse où le danger menaçant un immeuble résulte d'une cause qui lui est extérieure, sont distincts des pouvoirs qui lui sont conférés dans le cadre des procédures de péril ou de péril imminent régies par les articles L.511-1 à L.511-4 du CCH, auxquels renvoie l'article L.2213-24 du CGCT, qui doivent être mis en œuvre lorsque le danger provoqué par un immeuble provient à titre prépondérant de causes qui lui sont propres"

Cependant l'extrême urgence justifie l'utilisation de la police générale du maire (même arrêt)

" Toutefois, en présence d'une situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent, le maire ou, à Paris avant le 1er juillet 2017 le préfet de police, peut, quelle que soit la cause du danger, faire légalement usage de ses pouvoirs de police générale, et notamment prescrire l'exécution des mesures de sécurité qui sont nécessaires et appropriées, y compris la démolition de l'immeuble".

Toujours dans cette même espèce, (même arrêt) tout en rappelant les principes exposés ci-dessus, le Conseil d'État n'en a pas moins rappelé que pour évacuer et interdire à toute occupation un immeuble déjà frappé d'un arrêté de péril ordinaire non suivi d'effet², la procédure normalement applicable était celle de l'art L511-3 relative au péril imminent, sauf à justifier qu'une extrême urgence aurait empêché le recours à cette procédure.

Pour utiliser à l'encontre d'un propriétaire la procédure des art L511-1/L511-9 et suivants du CCH, encore faut-il s'assurer que le propriétaire mis en cause l'est bien de l'édifice menaçant ruine, surtout lorsqu'il a exécuté les travaux prescrits et qu'il en demande le remboursement à la commune : **CE 15 /05/2013 req N° 354593.**

La question de la propriété d'un élément bâti doit normalement être réglée avant la procédure de péril et elle relève de la compétence du juge judiciaire. Elle se pose assez fréquemment dans le cas de murs de soutènement de la voirie au droit d'un terrain privé, et dont l'appartenance au domaine privé ou public n'apparaît nulle part. Dans ces cas la juridiction administrative, compétente pour apprécier la domanialité publique et statuer sur celle-ci, considère qu'en l'absence de titre de propriété, le mur de soutènement d'une voirie publique est présumé relever de la domanialité publique: **CE 27/07/2016**

"Considérant qu'en l'absence de titre en attribuant la propriété aux propriétaires des parcelles en bordure desquelles il est édifié ou à des tiers, un mur situé à l'aplomb d'une voie publique et dont la présence évite la chute de matériaux qui pourraient provenir des fonds qui la surplombent doit être regardé comme un accessoire de la voie publique, même s'il a aussi pour fonction de maintenir les terres des parcelles qui la bordent ;"

La présomption d'appartenance au domaine public, en l'absence de titre : même position de la **CAA de Nantes 14/06/2016** :

"Considérant que, dans ces conditions, le mur en litige doit être regardé comme accessoire de la voie publique et, en l'absence de titre en attribuant la propriété aux consorts E...propriétaires de la parcelle HX 282 ou à un tiers, comme appartenant au domaine public de la ville de Nantes, alors même qu'il n'aurait pas été construit par cette dernière ;"

sauf renvoi de la question préjudicielle au juge judiciaire : **CAA de Nancy 5/07/2016**

"Considérant qu'il appartient au juge administratif de se prononcer sur l'existence, l'étendue et les limites du domaine public, même en l'absence d'acte administratif délimitant ledit domaine, sauf à renvoyer à l'autorité judiciaire la solution d'une question préjudicielle de propriété lorsque, à l'appui de la contestation, sont invoqués des titres privés dont l'examen soulève une difficulté sérieuse ; qu'il suit de là que si, au cours d'une procédure engagée par un maire en application des dispositions de l'article L. 511-2 précité, le propriétaire présumé de l'ouvrage menaçant ruine à qui est notifié l'arrêté de péril se prévaut à l'encontre dudit arrêté, de la domanialité publique de l'ouvrage dont s'agit, le juge administratif est compétent pour examiner le bien-fondé de cette prétention sans avoir, sous la réserve ci-dessus indiquée, à surseoir à statuer sur le litige jusqu'à ce que les tribunaux de l'ordre

² Dans cette affaire, on peut aussi s'étonner que la non réalisation des travaux prescrits par l'arrêté de péril ordinaire, laquelle a entraîné l'aggravation de la situation, n'ait pas été soulevée ... la réponse du préfet de police de Paris (compétent en l'espèce) aurait dû être la réalisation de travaux d'office

judiciaire se soient prononcés sur une question préjudicielle de propriété;"

Mais encore ne faut-il pas que la propriété privée d'un mur de soutènement ait été établie clairement, ce qui justifie l'arrêté de péril pris par le maire à l'encontre du propriétaire : **CAA de Nancy 5/07/2016** : *"Considérant qu'il ressort clairement du " procès-verbal de bornage et de reconnaissance de limites ", établi par un géomètre-expert, à la demande de M. A... que le mur longeant le chemin rural qui ceinture la propriété, objet du bornage, est privatif ; que, d'ailleurs, par jugement du 13 mai 2016, le tribunal d'instance de Briey a rejeté la demande de bornage judiciaire formée par M. A..., sur le fondement des dispositions de l'article 646 du code civil ", au motif que le bornage judiciaire de la parcelle présenterait un caractère frustratoire, le caractère privé de la propriété du mur, objet de l'arrêté de péril, étant établi ; que, dans ces conditions, l'appelant ne peut sérieusement contester qu'il n'est pas propriétaire du mur en question et qu'ainsi, il ne pouvait faire l'objet de la procédure de péril prévue à l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation ;"*

Le fait qu'un **bâtiment ait été squatté** n'exonère pas le propriétaire d'avoir à effectuer les travaux prescrits par un arrêté de péril : ainsi dans un **arrêt du 28/04/2015 N° 389775**, le Conseil d'État a confirmé l'obligation d'exécuter les travaux prescrits par un arrêté de péril imminent : *" que, dans ces conditions, et alors même que les dégradations seraient liées à la présence d'occupants sans droit ni titre pendant six mois en 2012 et que la société a fait toute diligence pour en obtenir l'expulsion dès la fin de l'année 2012, la présidente de Nantes métropole ne peut être regardée comme ayant ordonné des mesures qui seraient manifestement illégales...."*

II – Questions de procédure

Quels propriétaires concernés ?

Le fait que le maire ne connaisse pas ou ne retrouve pas le propriétaire d'un immeuble menaçant ruine ne l'exonère en rien de sa responsabilité d'avoir à assurer la sécurité publique et son abstention à agir engage la responsabilité de la commune. IL s'agit là d'une jurisprudence constante, que l'on retrouve en cas d'absence de travaux d'office.

CE 31/03/1989-N° 56145

"que la responsabilité de la commune de Manosque ne saurait être écartée du fait que l'ignorance dans laquelle se serait trouvé le maire de l'identité des propriétaires de l'immeuble qui s'est effondré et l'absence d'une déclaration expresse de vacance de l'immeuble, mettaient le maire dans l'impossibilité d'engager la procédure prévue à l'article L.511-1 précité; que, par suite, la commune de Manosque n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif l'a déclarée responsable des dommages causés à l'immeuble de Mme P et a ordonné une expertise sur l'évaluation du préjudice subi ;"

L'usufruitier n'est pas concerné par une procédure de péril, mais le nu-propriétaire : **CAA de Paris 29/12/2006 N° 03PA03392**

"Considérant qu'en vertu des dispositions législatives précitées, un arrêté prescrivant aux propriétaires de procéder à des travaux de réparation ou de démolition ne saurait être pris à l'encontre d'un simple usufruitier ; que, par suite, c'est à tort que l'arrêté du préfet de police a mentionné Mme X, qui n'a que la qualité d'usufruitière des lots n° 27, 60 et 66 de l'immeuble, dont la nue-propriété est détenue par sa fille, Mlle Y ;"

S'agissant d'une situation où il y avait plusieurs propriétaires (mais non en copropriété) le Conseil d'État a écarté le fait que l'arrêté n'ait pas été notifié à tous les propriétaires, moyen soulevé par le requérant :

« Considérant qu'en jugeant que la circonstance qu'un arrêté pris sur le fondement du I de l'article L. 511-2 n'aurait pas été notifié à tous les propriétaires est sans incidence sur la légalité de cet arrêté, le tribunal administratif n'a pas commis d'erreur de droit ; » (CE 24/05/2013 - N° 361338)

En cas de **propriétés mitoyennes** (donc d'éléments bâtis – murs notamment – dont la propriété est partagée entre 2 propriétaires) au bâtiment menaçant ruine, la procédure pour respecter le contradictoire doit prendre en compte les propriétaires mitoyens : ils doivent être associés à toute la procédure et l'arrêté doit leur être notifié : ce principe est rappelé par un **arrêt du CE du 10/10/2012 (N° 343348)**. Cet arrêt s'applique à un arrêté de péril avec démolition qui menaçait de ce fait la

propriété mitoyenne, mené selon la procédure antérieure à la réforme de 2005; le principe vaut pour tous arrêtés de péril **et de mise en sécurité**.

Cette question de mitoyenneté a été commentée, dans le même sens par la Cour administrative d'appel de Nancy dans un **arrêt du 9/06/2016** :

"Lorsqu'un immeuble ou une partie d'immeuble en copropriété est en état de péril, et cela vaut pour un mur mitoyen, l'ensemble des copropriétaires doivent être visés par l'arrêté de péril et supporter la charge des travaux à due proportion de leur part de propriété."

.....;

"Il résulte de ce qui précède que la mitoyenneté de la construction située sur la parcelle 87 section 7 obligeait le maire de la commune de Strasbourg à prendre l'arrêté de péril ordinaire contesté à l'encontre de l'ensemble des copropriétaires qui doivent être mentionnés par la décision."

Toujours dans le même sens : **CAA de Douai 02/02/2023, N° 21DA02886**

" Le caractère contradictoire de la procédure que le législateur a entendu conférer à la procédure de péril ne peut être respecté, dans les cas où il apparaît que la partie de l'immeuble menaçant ruine dont la démolition ou la réparation est envisagée se trouve en copropriété ou en mitoyenneté, que si l'arrêté de péril met en cause tous les copropriétaires et propriétaires mitoyens."

Dans une copropriété de fait, dénuée de syndicat constitué entre les copropriétaires, le maire a pu légalement notifier à chacun des copropriétaires les travaux à faire pour mettre fin au péril affectant une partie commune :

"après avoir constaté qu'en l'absence de syndicat constitué entre les copropriétaires de l'immeuble cadastré E309, le maire de L avait enjoint à chacun d'entre eux de faire procéder à la démolition de la partie commune constituée par un passage voûté, le tribunal administratif en a déduit que M. F. n'était pas fondé à soutenir que l'arrêté attaqué serait illégal en tant qu'il n'aurait été pris qu'à son égard ; qu'en statuant ainsi, il n'a ni commis d'erreur de droit ni dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis " **(CE 23/07/2014 - N° 364825)**

Dans la même affaire le CE a confirmé la légalité de l'arrêté du maire de L qui, après avoir saisi le TA pour désignation d'un expert en application du L.511-3 du CCH, avait finalement pris un arrêté de péril non imminent sur le fondement du L.511-1.

En cas d'expropriation en cours d'un bâtiment dont l'état de dégradation a justifié un arrêté de péril, puis des travaux d'office, à l'initiative de la Métropole de Lyon, qui était tenu à traiter ce péril : le propriétaire exproprié ou l'expropriant ? L'exproprié a attaqué la Métropole, estimant que l'ordonnance de transfert ayant été effectuée, celle-ci était tenue aux travaux de réparation. **La CAA de Lyon, 17/05/2022, 20LY02193** saisie en appel par la Métropole donne raison à celle-ci, statuant sur le fait que celle-ci n'avait pas encore la jouissance de l'immeuble :

" Il résulte des dispositions citées ...que le transfert de propriété des terrains faisant l'objet de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique intervient, à défaut d'accord amiable antérieur, à la date de l'ordonnance rendue par le juge de l'expropriation. Toutefois, le nouveau propriétaire n'entre en possession du bien qu'à la date du paiement de l'indemnité ou de sa consignation. Avant cette date, l'expropriant ne peut réaliser des travaux sur la propriété, sauf accord de l'exproprié, sauf à constituer une emprise irrégulière. Dans ces conditions, les obligations de réparation ou de démolition incombant à la personne propriétaire d'un immeuble menaçant ruine, pour l'application des dispositions de l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation, ne peuvent être mises à la charge de l'expropriant avant le paiement de l'indemnité, quand bien même il est propriétaire du bien, dès lors que, jusqu'à cette date, il ne dispose pas des pouvoirs de maître de l'ouvrage."

Un maire est fondé à prendre un arrêté de mise en sécurité urgent vis-à-vis d'une **personne publique**, réputée être propriétaire d'un domaine public dont elle doit assurer l'entretien et la sécurité. Ainsi en a jugé le Conseil d'État dans un arrêt **CE 1/03/202 N° 466574** - qui a cassé l'arrêté de suspension du caractère exécutoire de l'arrêté de mise en sécurité urgent (art L511-19 nouveau du CCH) par le TA :

"...les biens immobiliers appartenant à une personne publique et affectés au service public du transport ferroviaire ont le caractère de dépendances du domaine public. L'article L. 2111-1 du code des transports dispose que : " (...) La société SNCF Réseau est attributaire des lignes du réseau ferré national, propriété de l'Etat ". Le I de l'article L. 2111-20 du même code précise que : " La société SNCF Réseau et sa filiale mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9 exercent tous pouvoirs de gestion

sur les biens immobiliers qui leur sont attribués par l'Etat ou qu'elles acquièrent au nom de l'Etat. (...) / Elles assument toutes les obligations du propriétaire ".

" la société SNCF Réseau, attributaire des lignes du réseau ferré national, assume à ce titre toutes les obligations du propriétaire, était susceptible de faire l'objet d'un arrêté de mise en sécurité, le juge des référés a dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis".

En cas d'immeubles vendus en état futur d'achèvement, à qui incombent les travaux pour mettre fin au péril ? a répondu le Conseil d'Etat (CE 28/09/2020 N° 426290) en ces termes :

"Si elles(les dispositions sur la vente en état futur d'achèvement) prévoient que l'acquéreur d'un bien vendu en vertu d'un contrat de vente en l'état futur d'achèvement devient immédiatement propriétaire du terrain et des constructions existantes et propriétaire des ouvrages à venir au fur et à mesure de leur construction, les dispositions précitées ne peuvent avoir pour effet de lui transférer, avant la date de réception des travaux, les obligations de réparation ou de démolition incombant à la personne propriétaire d'un immeuble menaçant ruine, pour l'application des dispositions de l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation, dès lors que, jusqu'à cette date, il ne dispose pas des pouvoirs de maître de l'ouvrage."

III- Questions de démolition

Jusqu'à l'ordonnance de 2020 et l'écriture de l'art L511-19 relatif à la mise en sécurité urgente, le Conseil d'État considérait que seul un arrêté de péril non imminent, ou "ordinaire" pouvait prescrire la démolition d'un bâtiment en péril – ce en raison du respect du contradictoire - ou, en cas d'extrême urgence, un arrêté en police générale.

Dans un arrêt **Westerloppe du 26/09/2001**, le CE a rappelé ces principes : compte tenu du danger que présentait un bâtiment en ruine pour la propriété des voisins et cet état relevant d'un défaut d'entretien et non d'une cause naturelle extérieure à celui-ci ...et en l'absence d'urgence :

"le maire ne pouvait légalement intervenir pour assurer la sécurité des personnes et des biens qu'en suivant la procédure des art L.511-1 et suivants du CCH à l'exclusion de celle prévue par le CGCT ; que si l'art L.511-2 permet au maire sous certaines conditions de faire procéder d'office à la démolition d'un immeuble, il doit préalablement être autorisé par le tribunal.... ; que si, en cas de péril imminent, le maire peut, en application de l'art L.511-3 sans autorisation du tribunal faire exécuter les mesures provisoires indispensables à la cessation de l'état de péril imminent, lesdites mesures ne comportent pas la démolition totale de l'immeuble à laquelle il ne peut être procédé que conformément aux dispositions édictées à l'art L.511-2 "

Le Conseil d'Etat a confirmé par un arrêt du 6/11/2013 (N°349245) que la procédure adéquate pour ordonner la démolition relevait de la police générale. (L.2212-2 du CGCT)

« Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, si le maire peut ordonner la démolition d'un immeuble en application des dispositions de l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation, après accomplissement des formalités qu'il prévoit, il doit, lorsqu'il agit sur le fondement de l'article L. 511-3 afin de faire cesser un péril imminent, se borner à prescrire les mesures provisoires nécessaires pour garantir la sécurité; qu'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 qu'il tient des dispositions des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales; qu'un arrêté ordonnant la démolition d'un immeuble sur le fondement de l'article L. 511-3 du code de la construction et de l'habitation est entaché d'une illégalité qui touche au champ d'application de la loi et doit, par suite, si elle n'a pas été invoquée par le requérant, être relevée d'office par le juge saisi d'un recours contre l'arrêté ; »

La rédaction du nouvel article L 511-19 du CCH a écarté cette jurisprudence et dispose aujourd'hui que :

"Lorsqu'aucune autre mesure ne permet d'écarter le danger, l'autorité compétente peut faire procéder à la démolition complète après y avoir été autorisée par jugement du président du tribunal judiciaire statuant selon la procédure accélérée au fond".

Quand ordonner la démolition ? Cela relève de la qualification des travaux

Selon une jurisprudence constante, le juge administratif rappelle qu'une autorité administrative ne peut prescrire des travaux assimilables à une construction ou à une reconstruction, compte tenu de l'état du bâtiment et de l'importance des travaux à faire : la démolition est alors justifiée.

Ce point de droit qui a donné lieu à une très abondante jurisprudence, chaque cas d'espèce devant être évalué au regard de la qualification de travaux de réparation ou de reconstruction, avait été éclairci dans la loi en matière d'insalubrité et aujourd'hui l'est également en matière de mise en sécurité. Ainsi, l'art L511-11 nouveau du CCH dispose que :

"L'arrêté ne peut prescrire la démolition ou l'interdiction définitive d'habiter que s'il n'existe aucun moyen technique de remédier à l'insalubrité ou à l'insécurité ou lorsque les travaux nécessaires à cette résorption seraient plus coûteux que la reconstruction".

Cette disposition a pour objectif de mettre fin aux incertitudes d'évaluation de travaux équivalents à une reconstruction et à une longue jurisprudence en la matière. Mais cela signifie aussi **que** lorsque l'état de dégradation d'un bâtiment pourrait justifier une démolition, il est indispensable de procéder à une évaluation des coûts de réparation et de faire apparaître ce coût par rapport à celui d'une reconstruction. Le Conseil d'Etat a appliqué ce principe de façon assez stricte – et les autres tribunaux - en matière d'insalubrité car cette disposition était applicable depuis 2005. On peut se reporter sur ce point à la note de jurisprudence relative au traitement de l'insalubrité.

Quelques exemples d'arrêts significatifs (antérieurs à 2020) ou le Juge a été amené à qualifier les travaux pour valider, ou non, les arrêtés de péril prescrivant réparation ou démolition.

Dans un arrêt NGHIEM du 1812/2002, le CE a précisé la nature des travaux pour mettre fin au péril et compte tenu de la nature de ceux-ci a justifié la démolition effectuée d'office :

" Considérant qu'il résulte de l'instruction, et notamment du rapport d'expertise versé au dossier, que, s'il était encore possible en 1990, date à laquelle le requérant a entrepris à ses frais des travaux de consolidation dans l'immeuble dont il est copropriétaire, de mettre fin à l'état de péril, sans qu'il soit besoin de procéder à la démolition de l'immeuble, l'état de vétusté réparable était dépassé à la date où a été pris l'arrêté attaqué, en raison de l'insuffisance des travaux entrepris par l'ensemble de la copropriété; qu'à partir de 1995, l'état de péril permanent qui existait pour les occupants en raison des désordres affectant le gros œuvre, et notamment de l'effondrement des planchers, aurait imposé des travaux de sécurité équivalents, compte tenu de leur ampleur et de leur difficulté de réalisation, à une véritable reconstruction de l'immeuble; qu'ainsi c'est à bon droit que le préfet de police a, d'une part, prescrit la démolition de l'immeuble et, d'autre part, constatant l'inexécution par les copropriétaires des travaux de démolition prescrits par son arrêté, fait procéder d'office et aux frais des copropriétaires concernés à ladite démolition "

Dans un arrêt du **2/07/2015**, la Cour administrative d'appel de Nancy a ainsi confirmé l'annulation par le TA d'un arrêté de péril ordinaire ayant prescrit la démolition d'un ensemble immobilier, en ayant rappelant le point suivant :

" Considérant que, sur le fondement des dispositions susmentionnées, le maire ne peut ordonner la démolition d'un immeuble que s'il estime que, compte tenu de l'état du bâtiment, les mesures de réparation ne remédieraient pas de façon efficace et durable aux dangers qu'il présente ou lorsque les réparations nécessaires seraient d'une importance telle qu'elles équivaldraient à une véritable reconstruction ";

Qu'en l'espèce sur le rapport de l'expert désigné par le maire de la commune :*"il pouvait être mis fin aux dangers présentés par l'immeuble en cause au moyen de mesures n'équivalant pas à une reconstruction; que, cette mesure n'étant pas la seule alternative possible pour mettre fin au péril, le maire de la commune de C ne pouvait légalement ordonner la démolition du lot n° 11 de l'ensemble immobilier dénommé " les Villas d'A... "*

IV – Les travaux de réparation prescrits

Ils ne doivent pas être d'une importance telle qu'ils puissent être requalifiés en travaux de reconstruction (voir ci-dessus) d'où l'importance de procéder à une évaluation chiffrée.

Ils doivent être définis et précis :

Le Conseil d'Etat a précisé (**arrêt du 30/11/2007 / ville de Marseille**) que l'arrêté devait mentionner précisément les éléments constitutifs du péril, indiquer la nature des mesures à prendre pour y mettre un terme, et depuis que les arrêtés ne sont plus homologués par le tribunal administratif, préciser la consistance exacte des travaux à effectuer :

«_Considérant qu'un arrêté pris sur le fondement des dispositions précitées ... devait mentionner avec précision les éléments constitutifs du péril et indiquer la nature des mesures à prendre pour y mettre un terme; qu'en revanche, le maire n'était pas tenu de fixer le détail de ces mesures, dès lors qu'elles ressortaient clairement de la description des désordres » ; « Considérant que l'arrêté litigieux du maire de Marseille décrivait de manière détaillée les désordres affectant l'immeuble et les périls qu'ils engendraient ; que les mesures à prendre se déduisaient clairement de la description de ces désordres et dangers; que la nature de ces mesures, à savoir des travaux de réparation, était également précisée ; qu'ainsi l'arrêté attaqué du maire de Marseille contenait les précisions requises... »

Le propriétaire ne peut pas être empêché de réaliser les travaux par le maire et un tel agissement constitue une faute :

« Considérant que, contrairement à ce que soutient la commune, le tribunal administratif a exactement qualifié la lettre du 21 janvier 2003 en y voyant une décision du maire d'interdire la réalisation de tous travaux sur l'immeuble ; qu'il n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que cette décision illégale était constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de la commune; »
(CE 30/03/2009)

Au regard des servitudes d'urbanisme ou d'alignement.

Des servitudes d'alignement ou d'urbanisme liées au document d'urbanisme peuvent comporter des stipulations à respecter et empêcher certains travaux:

Ainsi la **CAA de Nancy dans un arrêt du 31/01/2005** (les Rousses) a-t-elle statué dans une affaire où il y avait divergence de préconisation entre les experts :

"Considérant qu'il résulte de l'instruction, et notamment du rapport de M. Z, expert de la commune dont les constatations de fait ne sont pas contredites par celles relevées après une visite contradictoire effectuée sur les lieux le 7 mai 2002 par M. Y, expert désigné par M. X que l'immeuble de ce dernier, inhabité et vide d'animaux depuis des décennies, présente un état de péril et un danger pour la sécurité publique qu'en revanche, les mesures propres à faire cesser le péril sont contradictoires dès lors que si M. Z préconise la destruction de l'immeuble, M. Y envisage sa conservation ;... "

La Cour en a tiré la conclusion suivante au regard du POS applicable :

"Considérant, cependant, qu'en raison du délabrement avancé, l'état de l'immeuble imposait des travaux de reconstruction imposant la délivrance d'un permis de construire auquel faisait légalement obstacle les dispositions de l'article NC1 du plan d'occupation des sols de la commune des Rousses applicable à la situation de l'immeuble qui prévoit notamment que ne sont admis dans cette zone que la rénovation, la restauration et la réhabilitation des bâtiments existants et non la reconstruction d'un immeuble; qu'ainsi..... les documents d'urbanisme faisaient obstacle à ce que des travaux de reconstruction de l'immeuble soient ordonnés"

Un arrêté de péril et son exécution doivent prendre en compte les servitudes en **matière de protection du patrimoine**,

Ainsi la **CAA de Nantes dans un arrêt du 6/02/2003** a rappelé que :

"considérant que les dispositions précitées de la loi du 31/12/1913 (art 9) ne font pas obstacle à la mise en œuvre des pouvoirs de police que le maire tient des dispositions de l'art L.511-1 du CCH en cas de péril non imminent, dès lors que les services compétents du ministère de la culture ont donné leur consentement aux travaux préconisés par l'arrêté de péril;"

Dans deux affaires où la démolition suite à un arrêté de péril a été ordonnée et exécutée alors que le bâtiment se trouvait dans le champs de visibilité d'un monument historique et que la démolition ne pouvait être effectuée sans l'accord de l'architecte des bâtiments de France, la Chambre criminelle de la Cour de Cassation a condamné les contrevenants :

"alors que, d'une part, lorsqu'un immeuble menaçant ruine est situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit, sa démolition ne peut être ordonnée par le maire qu'après avoir obtenu

*l'accord de l'architecte des bâtiments de France; qu'en cas de **péril** imminent donnant lieu à application de la procédure prévue à l'article L. 511-3 du Code de la construction et de l'habitation, le maire en informe l'architecte des bâtiments de France ; » **Cass 29/11/1995***

"et aux motifs que l'arrêté municipal du 22 janvier 1990 de mise en demeure de faire cesser dans les six mois de la modification , le péril résultant de l'état et de l'emplacement de l'immeuble, alors propriété des époux D, ne saurait justifier les travaux, sans les permis obligatoires, effectués trois ans plus tard, par un tiers, Patrick B, même si ce dernier n'était pas juge de l'illégalité de l'arrêté au regard de l'article R. 430-26 du Code de l'urbanisme ;

*"Attendu que Patrick B est poursuivi pour avoir exécuté, sans permis et sans l'autorisation préalable de l'architecte des bâtiments de France, des travaux dans le périmètre d'un édifice inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ; » **Cass 30/10/ 2000...***

V - Le Péril imminent / la mise en sécurité urgente

La procédure

Celle-ci a été allégée par le nouvel art L511-19 :

- L'avertissement préalable du propriétaire n'est plus prévu dans le nouveau L511-19 relatif aux procédures d'urgence.
- Il est affirmé qu'il n'y a pas de procédure contradictoire (ce qui était déjà le cas)
- L'évaluation de l'urgence/imminence n'est plus obligatoirement effectuée par un expert désigné par le TA pour qualifier celle-ci, mais par tous moyens techniques.

Mais dès lors que le maire saisit le président du TA pour désigner un expert, que ce soit pour toutes les situations où le maire l'estime nécessaire en application du nouvel article L511- ou que ce soit en cas d'urgence pressentie (ce que continuent à faire de nombreux maires par prudence) la nécessité du respect du contradictoire s'impose comme vient de le rappeler le **Conseil d'État dans un arrêt du 30/11/2021-N° 439491**. Il s'agissait, en l'espèce, de la saisine du TA pour expertise dans le cadre d'un péril imminent, en application du L511-3 alors applicable. L'arrêt rappelle, d'une part que :

*" L'article R. 556-1 du code de justice administrative prévoit qu'il est statué sur cette demande du maire suivant la procédure de référé prévue à l'article R. 531-1 de ce code, lequel dispose que : " S'il n'est rien demandé de plus que la constatation de faits, le juge des référés peut, sur simple requête qui peut être présentée sans ministère d'avocat et même en l'absence d'une décision administrative préalable, désigner un expert pour constater sans délai les faits qui seraient susceptibles de donner lieu à un litige devant la juridiction. (...) **Avis en est donné immédiatement aux défendeurs éventuels...**"*

Et poursuit en ces termes :

*" Si les dispositions citées ci-dessus ne s'opposent pas à ce que le juge des référés mette en cause le propriétaire du bâtiment et les autres défendeurs éventuels avant de rendre son ordonnance, elles ne lui en font pas obligation. En revanche, **elles lui imposent, s'il nomme un expert aux fins d'effectuer les missions prévues par l'article L.511-3 du code de la construction et de l'habitation, devenu son article L.511-9, de leur notifier immédiatement cette ordonnance, l'expertise devant avoir lieu en présence de ces défendeurs.**"*

Il résulte de cette précision apportée par le Conseil d'État que si le contradictoire a été évacué de la procédure d'urgence par le CCH, il s'impose par l'application du code de justice administrative. L'arrêt, qui date de 2021, précise que ce contradictoire s'impose dans les mêmes termes, hors procédure d'urgence, en application du nouveau L511-9 du CCH.

Les travaux

En application de l'art L511-3 du CCH dans sa rédaction antérieure à l'ordonnance de 2020, le maire s'il est tenu de suivre l'avis de l'expert nommé par le tribunal administratif en ce qui concerne la

qualification de l'imminence du danger³ mais il ne peut prescrire au propriétaire que la réalisation de travaux de consolidation d'urgence.

Il en est de même dans le dispositif issu de l'ordonnance de 2020 : le maire ne peut prescrire que des travaux provisoire et confortatifs, tous autres travaux relevant de la procédure ordinaire (et de son contradictoire). Or, de nombreux maires reprennent les éléments de l'expertise sans distinguer ce qui relève des mesures d'urgence de ce qui relève de travaux plus pérennes et, dans tous ces cas, le juge sanctionne les arrêtés.

Une abondante jurisprudence illustre ces points, que les travaux soient jugés suffisants ou, plus souvent, excèdent le provisoire..

CE 19/03/2010 : *« Considérant, en sixième lieu, que les mesures prescrites par les arrêtés des 28 décembre 2004 et 16 mai 2005 correspondent à celles préconisées par les rapports d'expertise pour mettre fin à l'état de péril imminent; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que des travaux moins importants auraient permis de mettre fin à cet état de péril imminent; »*

Et : CE 7/03/2012

Il est rappelé qu'en péril imminent, les travaux exécutés d'office ne peuvent excéder ceux qui relèvent de l'urgence et du provisoire et conformes à l'arrêté, lui-même limitant les travaux à ceux-ci.

« si les deux arrêtés des 16 juin 2005 et 22 mars 2006 avaient légalement prescrit des travaux d'étalement en ce qui concerne le premier arrêté et des travaux ayant pour objet d'éviter la chute de pierres en ce qui concerne le second arrêté, en revanche, les autres travaux exécutés d'office par la commune et relatifs notamment à la nature des planchers, à l'alimentation en eau, à la réfection de la toiture ou encore au déplacement d'un escalier, excédaient par leur nature et leur importance les mesures provisoires pouvant seules être légalement prescrites à un propriétaire selon la procédure de péril imminent prévue par les dispositions de l'article L.511-3 du code de la construction et de l'habitation »

Voir aussi ce **rappel du Conseil d'Etat (arrêt du 6/11/2013 susmentionné)** : l'arrêté de péril imminent ne peut que *« prescrire les mesures provisoires nécessaires pour garantir la sécurité; »* et non la démolition ... (voir le point II ci-dessus.)

Dans un arrêt du **28/04/2015** - N° 389775, le Conseil d'État a précisé l'étendue des travaux de démolition partielle, pouvant être prescrits et exécutés en application d'un arrêté de péril imminent : ; *"qu'il résulte des termes de l'arrêté de péril imminent que les travaux que la société a été mise en demeure de réaliser consistent essentiellement dans le murage de toutes les ouvertures, l'installation de clôtures de chantier, la dépose de certains éléments et couvertures et la démolition d'une souche de cheminée située sur un côté de la maison d'habitation; que s'il lui est également demandé de procéder à une démolition partielle d'un élément de l'ensemble immobilier situé au repère 4 du rapport d'expertise,....., qu'il y a un risque d'effondrement des restes du mur et de la toiture et que la démolition demandée ne porte que sur des restes de mur et de toiture; que, dans ces conditions,la présidente de Nantes métropole ne peut être regardée comme ayant ordonné des mesures qui seraient manifestement illégales et excéderaient, par leur ampleur, les mesures provisoires que l'autorité territoriale peut ordonner en vertu de l'article L 511-3 du code de la construction et de l'habitation;"*

Voir aussi l'**arrêt du CE du 7/02/2018 (N° 413486)** ordonnant, en référé la suspension d'un arrêté de péril imminent du maire de Givet, qui prononçait des mesures qui, telles qu'analysées par le CE, avaient pour objet de remédier définitivement au péril par des travaux portant sur la structure des bâtiments : *"Considérantles mesures prescrites par l'arrêté litigieux et dont la suspension est demandée ne présentent pas un caractère provisoire et ne pouvaient, par suite, être ordonnées dans le cadre de la procédure prévue par les dispositions citées ci-dessus de l'article L. 511-3",*

³ Il n'est tenu de prendre les mesures préconisées par l'expert qu'en ce qu'elles concernent l'imminence du danger et un caractère provisoire ; le maire ne peut prescrire des mesures-même préconisées par l'expert- qui vont au delà de la prévention du danger imminent et qui relèveraient de la procédure du péril ordinaire.