

NOTE DE JURISPRUDENCE RELATIVE A LA POLICE DU MAIRE RELATIVE A L'ENTRETIEN DES TERRAINS NON BATIS

L'art L2213-25 du CGCT pose plusieurs conditions à l'exercice de cette police que le juge contrôle.

Conditions relatives aux zones visées :

Les terrains ou parcelles visées, ou parties de terrains non bâtis, doivent être situés à l'intérieur d'une zone d'habitation ou à une distance maximum de 50 mètres des habitations, dépendances, chantiers, ateliers ou usines

La CAA de MARSEILLE par un arrêt du 14/03/2016 - 15MA00498, avait annulé l'arrêté du maire estimant que la localisation du terrain en friche ne répondait pas aux dispositions applicables, au motif que le terrain était situé dans :

« une zone naturelle du plan local d'urbanisme de Perpignan, jouxte dans sa partie Nord une zone de lotissement, mais qu'aucune habitation est distante de moins de 500 mètres de ses autres limites; qu'ainsi, le terrain non bâti dont il s'agit ne saurait être considéré comme situé à l'intérieur d'une zone d'habitation au sens des dispositions précitées de l'article L. 2213-25 ; que, par suite, le titre exécutoire, qui est dénué de fondement légal, est irrégulier et doit par ce motif être annulé ; »

Cet arrêt a été cassé par le **Conseil d'État, par un arrêt du 26/07/2018 – 399746** relevant que la Cour :

« avait relevé que la parcelle cadastrée section HL 0095, dépourvue de toute construction, jouxte dans sa partie nord une zone de lotissement, la cour a commis une erreur de droit en se bornant à examiner si cette parcelle était située à l'intérieur d'une zone d'habitation, sans rechercher si elle n'était pas située à une distance maximum de 50 mètres d'habitations, dépendances, chantiers, ateliers ou usines. »

CAA de TOULOUSE arrêt du 04/04/2023, 21TL01657

« si la parcelle appartenant aux appelants, cadastrée AM 262, est située en zone agricole et non pas à l'intérieur d'une zone d'habitation, il est constant que ce terrain non bâti est contigu à un lotissement et est situé à moins de 50 mètres d'habitations. Dès lors, MM. C..., en qualité de propriétaires indivis d'un terrain non bâti situé à moins de 50 mètres d'habitations, entraînent dans le champ des dispositions de l'article L. 2213-25 du CGCT »

Quels motifs ? Quels désordres ? Des motifs liés à l'environnement

Des motifs tenant à la sécurité ou à la salubrité publique ne sont pas recevables : TA Nancy, 30 décembre 2002, Consorts P. et D.).

Constituent des motifs d'environnement, les exemples suivants :

CAA Nancy, 17 janvier 2008, n° 06NC01005.

« qu'il ressort des pièces du dossier et notamment des photographiesque le jardin de la propriété est envahi par une végétation abondante et vigoureuse et que des engins de chantier inutilisés depuis de nombreuses années et détériorés y ont été

abandonnés à la suite de l'arrêt des travaux de rénovation d'un immeuble ancien implanté sur l'une des parcelles; que cet état de fait, auquel il n'avait été remédié que très partiellement par les quelques travaux d'élagage effectués préjudicie à l'environnement dans un milieu urbain situé à proximité immédiate du centre historique de la commune de Luxeuil-les-Bains et était ainsi au nombre de ceux susceptibles de donner lieu à intervention du maire sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 2213-25 du CGCT »

CAA de Nancy arrêt du 11/02/2010 - 09NC00279

« le terrain situé au 7 rue Labauche à Sedan, qui se trouve à l'intérieur d'une zone d'habitation, est demeuré encombré de gravats et que divers détritiques et déchets de chantiers y ont ensuite été accumulés au cours des années suivantes ; que, si M. A allègue qu'il s'agissait en réalité de moellons entreposés en vue de servir à une nouvelle construction, il n'apporte aucun élément à l'appui de cette allégation ; que le requérant n'est donc pas fondé à soutenir que le maire de Sedan ne pouvait légalement faire procéder d'office à la remise en état de ce terrain, sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 2213-25 du code général des collectivités territoriales, après l'avoir vainement mis en demeure d'y procéder ; »

La jurisprudence a fait une interprétation assez souple de la notion d'environnement lorsque ce motif a été contesté par des propriétaires, notamment au regard des obligations de débroussaillage. (ou débroussaillage). Celles-ci ont été admises par les juges :

CAA de TOULOUSE arrêt du 04/04/2023- 21TL01657

L'article L. 2213-25 du CGCT *« autorise le maire à faire usage de pouvoirs de police spéciale afin de prévenir la collectivité contre les risques qu'un terrain non bâti, insuffisamment entretenu, fait courir à l'environnement. Ainsi, le risque d'incendie que fait courir un terrain non bâti en friche aux habitations situées à moins de 50 mètres constitue un motif environnemental de nature à justifier la mise en œuvre par le maire de ses pouvoirs de police spéciale. Par suite, le moyen tiré de ce que la protection contre le risque d'incendie relève des seules prérogatives de police prévues à l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales et ne constitue pas un motif environnemental au sens de l'article L.2213-25 de ce code, ne peut qu'être écarté. »*

D'autres arrêts ont confirmé cette interprétation de la loi.

Le descriptif minimum doit permettre d'apprécier la réalité des désordres

Et des photos sont utiles :

CAA de Toulouse (même arrêt)

« L'état de friche végétale et d'absence d'entretien de la parcelle n'est pas contesté par les appelants et ressort des photographies du 12 août 2019 jointes au rapport d'information de la police municipale qui montrent notamment la présence de roseaux de haute taille en bordure des clôtures des habitations voisines »

CAA de VERSAILLES arrêt du 28/02/2017, 15VE00412, N° 15VE00412 -

« ...que l'existence de dangers et nuisances pour l'environnement, contestée par la SCI Retraite, ne ressort toutefois pas des quatre photographiesproduites à l'appui

des écritures de la commune, qui ne permettent pas d'avoir une vue d'ensemble des parcelles en cause et montrent seulement l'existence d'une végétation abondante ; qu'ainsi, la commune de Corbeil-Essonnes ne pouvait sans erreur d'appréciation sur les atteintes que l'état de ces parcelles était susceptible de porter à l'environnement mettre la SCI Retraite en demeure de procéder à leur nettoyage et entretien ».

Annulation de l'arrêté du maire

Par ailleurs, les travaux imposés doivent répondre à la situation des terrains (et au champ d'application de l'art 2213-25 du CGCT) et relever de l'entretien :

CAA de Nantes arrêt du 21/02/2014 - 12NT01684

« les mesures imposées au groupement forestier, inspirées du rapport d'étude du cabinet ... G auquel le maire s'est expressément référé dans l'arrêté contesté du 22 avril 2010, dépassent les notions d'entretien et de remise en état dès lors qu'elles impliquent d'importants travaux confortatifs et de mise en sécurité du site, lesquels relèvent du " soin de prévenir, par des précautions convenables, (...) les éboulements de terre ou de rochers (...) " en application du 5° de l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales »

« Considérant que le maire de Changé ne pouvait davantage fonder son arrêté sur la circonstance que la parcelle en cause se situe au sein du périmètre de protection du captage d'eau de la Mayenne, institué par l'arrêté du préfet du 13 août 2009, qui n'a pas pour objet d'imposer des mesures de remise en état aux propriétaires des parcelles incluses dans ce périmètre »

Une procédure contradictoire doit être respectée, sauf en cas d'urgence :

CAA de VERSAILLES arrêt du 05/03/2015 -13VE00682

« Considérant que les décisions contestées ont été édictées en application de l'article L. 2213-25 précité; qu'à défaut d'avoir instauré une procédure contradictoire particulière par le décret que cet article prévoit, ces mesures de police, qui doivent être motivées en application de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979 visée ci-dessus, entrent, par suite, dans le champ d'application de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 et ne peuvent, en conséquence, intervenir qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations ; qu'il est constant, en l'espèce, que ces décisions n'ont pas été précédées d'une procédure contradictoire ; «

L'urgence doit être attestée et ne l'est pas en l'espèce :

« que la commune fait toutefois valoir, en appel, que l'urgence qui ressortait de l'envahissement par des immondices, de la présence de rats et de l'absence de clôture interdisant l'accès, permettait de justifier la dérogation au respect du principe du contradictoire préalable »

« cependant, il ressort également des pièces du dossier que les travaux d'enlèvement de la végétation sauvage et des déchets, de dératisation et de réparation des clôtures de la parcelle, qui devaient être réalisés impérativement depuis près de cinq ans, ne relevaient pas d'une urgence telle en l'absence d'aggravation imminente avérée, qu'elle ne permettait pas à la commune de mettre en mesure la société Cellamare France de présenter ses observations préalablement à l'édition d'un arrêté ; que, dans ces conditions, la commune de C qui n'invoque plus en appel des circonstances exceptionnelles ou des considérations d'ordre

public, n'est pas fondée à se prévaloir d'une situation d'urgence pour justifier la méconnaissance du premier alinéa précité de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 »

L'exécution des travaux d'office et le recouvrement des créances

L'article L2213-25 du CGCT autorise le maire à faire effectuer les travaux d'office suite à la défaillance des propriétaires.

Quels travaux ? Ceux qui sont nécessaires et proportionnés

CAA Nancy, 17 janvier 2008, n° 06NC01005.

« Considérant en deuxième lieu que ces mêmes dispositions confèrent au maire le pouvoir de demander aux propriétaires un débroussaillage intégral de leurs parcelles ainsi que l'enlèvement de tous matériels usagés qui y sont entreposés, et, en cas d'inexécution par leurs soins, la faculté d'y faire procéder d'office ; qu'en faisant effectuer le débroussaillage de la propriété et l'enlèvement des engins de chantier, le maire de Luxeuil-les-Bains n'a ainsi pas excédé les pouvoirs qu'il tient de ces dispositions ; »

CAA de TOULOUSE arrêt du 04/04/2023- 21TL01657

« si les appelants soutiennent que la mesure de débroussaillage de la totalité de leur parcelle est disproportionnée, ils ne l'établissent pas toutefois en se bornant à produire un constat d'huissier du 7 octobre 2022, postérieur de plusieurs années aux arrêtés attaqués. »

Recevabilité des recours contre le titre de perception et par voie d'exception de l'arrêté de mise en demeure

Beaucoup d'arrêts cités ci-dessus résultent de la contestation par les propriétaires du titre de perception qu'ils ont reçus après l'exécution d'office des travaux et par voie d'exception de l'arrêté du maire. Faut-il cependant que l'arrêté ne fut pas devenu, entre temps, définitif :

CAA de Nancy arrêt du 11/02/2010 - 09NC00279

Dans cette espèce, le propriétaire avait déjà attaqué l'arrêté du maire devant le TA , mais hors délai :

« M. A n'ayant saisi le Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne d'une demande dirigée contre cet arrêté que le 20 décembre 2007, la commune de Sedan est fondée à soutenir que le délai de recours contre cet arrêté était expiré ; qu'il s'ensuit que les conclusions de la demande de M. A dirigées contre cet arrêté étaient irrecevables ; »

« Considérant que M. A n'est pas recevable à exciper de l'illégalité de l'arrêté susmentionné du 29 janvier 2007, devenu définitif, à l'appui de ses conclusions dirigées contre le titre de recettes d'un montant de 8 431,80 euros émis à son encontre le 22 octobre 2007 par le maire en vue du remboursement des frais exposés par la commune pour le déblaiement du terrain en cause ;

« Considérant que la circonstance que l'arrêté susmentionné du 29 janvier 2007 soit devenu définitif ne fait pas obstacle à ce que M. A invoque l'illégalité fautive de cet arrêté à l'appui de ses conclusions à fin d'indemnisation ;

« Considérant que, la commune de Sedan n'ayant commis aucune illégalité fautive engageant sa responsabilité, les conclusions indemnitaires présentées par M. A à son encontre ne peuvent en tout état de cause qu'être rejetées ; »

La créance demandée au propriétaire défaillant doit correspondre aux travaux nécessaires :

CAA de LYON arrêt du 22/03/2018- 16LY01080,

« que l'arrêté de mise en demeure du 1er juin 2012, dont fait état la délibération du 26 novembre 2012, ne prescrivait que l'élagage de la végétation, l'évacuation des tas d'immondices et la dépollution des sols du terrain ; que cette délibération, au titre des dépenses engendrées lors de l'occupation du terrain, précise, pour le titre n° 832, le remplacement et le déplacement d'une borne incendie, la perte d'eau de juillet 2010 à novembre 2011, le nettoyage d'une voie privée, la mise à disposition de bennes pour les déchets (décembre 2010) et le recensement administratif de mai 2012 effectué par des agents municipaux des services techniques et de police ; que ces dépenses, qui ne correspondent en outre pas toutes à une période où la SCI Eagle était déjà propriétaire du terrain, sont sans lien avec les travaux de remise en état du terrain que l'arrêté du 1er juin 2012 la mettait en demeure d'effectuer ; que, par suite, et comme l'ont jugé à bon droit les premiers juges, la SCI Eagle est fondée à soutenir que la délibération du 26 novembre 2012 ne pouvait servir de fondement légal au titre exécutoire n° 832 ; »

A quels propriétaires adresser le titre de perception ? Cas des indivisions

Il est rappelé par plusieurs jugements qu'en cas d'indivision, un titre de perception doit être adressé à chaque indivis, au prorata de ses parts car il n'y a pas de solidarité entre indivis :

CAA de TOULOUSE arrêt du 04/04/2023, 21TL01657

« aux termes de l'article 1310 du code civil : " La solidarité est légale ou conventionnelle ; elle ne se présume pas »

« En l'absence de disposition légale ou de stipulations conventionnelles instaurant une solidarité entre les propriétaires indivis d'un terrain non bâti débiteurs de l'obligation de remise en état de ce terrain sur le fondement de l'article L.2213-25 du code général des collectivités territoriales précité, le maire ne peut mettre à la charge de chaque indivisaire une somme dont le montant excéderait ses droits dans l'indivision »

CAA de MARSEILLE arrêt du 08/04/2019- 18MA03650 -

« Il résulte de l'instruction que la parcelle à raison de laquelle a été émis le titre exécutoire appartient en indivision à Mme H..., Mme B...épouse A...et à M.B.... Dans ces conditions, le maire ne pouvait légalement mettre à la charge de la seule Mme H... le remboursement des travaux de débroussaillage de cette parcelle et des frais de dossier, alors que seule l'indivision est redevable de la somme demandée à ce titre et qu'il n'existe pas de solidarité entre membres d'une indivision. »