



**MINISTÈRE
CHARGÉ
DU LOGEMENT**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**LES GUIDES
DU PÔLE NATIONAL
DE LUTTE CONTRE
L'HABITAT INDIGNE**

La mise en sécurité des immeubles et édifices en défaut de solidité

Analyse juridique et recommandations opérationnelles

Décembre 2021

Ministère chargé du Logement

La mise en sécurité des immeubles et édifices en défaut de solidité

**Analyse juridique et recommandations
opérationnelles**

L'édition initiale a été rédigée en 2016 par

Alexandra Tirand, avocate

Sous la coordination du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne de la Dihal

Actualisation en 2021

Par le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne

Crédit photo : Couverture Terra

AVANT-PROPOS

La lutte contre l'habitat indigne constitue une politique publique prioritaire et, à la suite de l'ordonnance relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations du 16 septembre 2020, les polices de lutte contre l'habitat indigne ont été simplifiées.

Le pouvoir d'action du maire s'en trouve ainsi conforté et l'action publique gagne en lisibilité.

Les maires et leurs services se trouvent régulièrement confrontés à des situations où des immeubles ou des parties du bâtiment risquent de s'effondrer ou de tomber, mettant ainsi en danger la sécurité des occupants, des voisins ou des usagers. Pour traiter ces situations, le maire aura recours à sa police générale ou aux polices spéciales.

Depuis le 1^{er} janvier 2021, l'ancienne procédure de péril a ainsi été remplacée par la procédure de mise en sécurité dont le premier fait générateur est le défaut de solidité.

L'objectif de ce guide est de clarifier le bon usage des procédures à l'encontre des propriétaires d'immeubles confrontés aux problématiques de mise en sécurité.

Ce nouvel ouvrage vient compléter la boîte à outils développée par le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne et la collection des guides du PNLHI de la DHUP.

Ce guide facilitera - nous l'espérons - le traitement des situations d'habitat indigne dans les territoires et sécurisera les élus dans leurs décisions.

Le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne reste à votre écoute pour développer l'accompagnement vers les territoires, au bénéfice des usagers, et vous apporter toutes les réponses nécessaires à vos missions.

François Adam

Directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages

Sommaire

Préambule et rappel préliminaire des pouvoirs de police du maire sur le territoire communal.....	6
---------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------

Chapitre 1 - Quels sont les périmètres respectifs de la police générale et de la police spéciale du défaut de solidité ?	8
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------

I. Rappel des textes en vigueur	8
----------------------------------------------	----------

A. La police administrative générale du maire.....	8
----------------------------------------------------	---

B. La police spéciale des bâtiments et édifices menaçant ruine en situation de défaut de solidité	9
---------------------------------------------------------------------------------------------------------	---

II. Quelle(s) responsabilité(s) pour l'autorité compétente ?.....	12
--------------------------------------------------------------------------	-----------

III. Quelle police appliquer à quel moment et dans quelle situation ?.....	13
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------

A. En situation d'extrême urgence et de défaut de solidité particulièrement grave et imminent.....	13
----------------------------------------------------------------------------------------------------	----

B. Identifier l'origine du désordre pour définir la police à utiliser	15
-----------------------------------------------------------------------------	----

1. Cas de cause extérieure à l'immeuble	15
-----------------------------------------------	----

2. Cas fréquents de désordres inhérents à l'immeuble, c'est-à-dire survenant à l'intérieur de l'immeuble.....	16
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

3. Que faire si les désordres ont des origines multiples (à la fois extérieures et inhérentes à l'immeuble) ?.....	17
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

C. Substitution en cas de défaillance	19
---------------------------------------------	----

IV. Quelle police pour quels travaux ?	21
-----------------------------------------------------	-----------

A. Travaux dont l'objet est de rétablir la solidité de l'immeuble.....	21
------------------------------------------------------------------------	----

B. Travaux/mesures d'office, astreinte et recouvrement	22
--------------------------------------------------------------	----

1. Travaux/mesures d'office	22
-----------------------------------	----

2. Astreinte	22
--------------------	----

3. Recouvrement.....	22
----------------------	----

C. Cas pratiques : situations d'immeubles en défaut de solidité.....	24
----------------------------------------------------------------------	----

Hypothèse n° 1	24
----------------------	----

Hypothèse n° 2	24
----------------------	----

Hypothèse n° 3	25
----------------------	----

Hypothèse n° 4	25
----------------------	----

**Chapitre 2 - Comment procéder dans le cas particulier
d'une démolition complète ?.....27**

I. En situation d'extrême urgence 27

II. En cas de danger imminent, manifeste ou constaté 28

III. En présence d'un risque avéré..... 29

A. Motiver une interdiction définitive d'habiter et/ou démolition complète 29

B. Procédure contradictoire 30

IV. La protection des occupants dans la procédure de mise en sécurité 32

**Chapitre 3 - Comment mettre en œuvre la police
de mise en sécurité en copropriété ?.....34**

I. La procédure contradictoire en copropriété 34

II. La suspension des loyers dans le cas d'une procédure
de mise en sécurité en copropriété 36

III. Dans une copropriété inorganisée ou désorganisée, quels points de vigilance doivent
être respectés lors de la mise en place d'une procédure de mise en sécurité ?..... 37



Préambule et rappel préliminaire des pouvoirs de police du maire sur le territoire communal

Le maire dispose d'une palette de prérogatives légales pour agir sur le territoire communal afin de préserver – et dans certains cas rétablir – la sécurité et la santé des occupants, tiers ou usagers d'immeubles et édifices menaçant ruine.

Pour une présentation générale des procédures de lutte contre l'habitat indigne, vous pouvez consulter le vade-mecum du PNLHI « Agir contre l'habitat insalubre ou dangereux ».

En tant qu'autorité de police municipale, il détient notamment :

- ◆ un **pouvoir de police administrative générale** l'obligeant à édicter les mesures nécessaires de sécurité, en particulier en situation d'extrême urgence : articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales (pour les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, la police générale est prévue aux articles L. 2542-1 à 3 du Code général des collectivités territoriales).
- ◆ un **pouvoir de police administrative spéciale** autorisant le maire à prescrire la réparation ou la démolition des murs, bâtiments, édifices ou monuments funéraires menaçant ruine (article L. 2213-24 du Code général des collectivités territoriales) dans les conditions prévues aux articles L. 511-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation.

Depuis le 1^{er} janvier 2021, à la suite de l'ordonnance relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations, les polices de lutte contre l'habitat indigne ont été simplifiées. L'ancienne procédure de péril a ainsi été remplacée par la procédure de mise en sécurité dont le premier fait générateur est le défaut de solidité.

En tant qu'agent de l'État, le maire doit assurer l'exécution des actes et mesures de sûreté générale sous l'autorité du préfet de département (article L. 2122-27 du Code général des collectivités territoriales). Le préfet peut se substituer à un maire défaillant (article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales).

Le maire et ses adjoints sont officiers de police judiciaire¹ (article L. 2122-31 du Code général des collectivités territoriales et article 16 du Code de procédure pénale). À ce titre, ils doivent constater et dénoncer les infractions rencontrées en matière d'immeubles menaçant ruine (article L. 511-6 du Code de la construction et de l'habitation)².

Le maire est donc soumis à une obligation d'action quel que soit le titre de propriété de l'immeuble, bâtiment ou édifice dont la solidité est totalement ou partiellement compromise. Il doit être vigilant sur le choix de la procédure à mettre en œuvre afin de se prémunir contre tout risque contentieux.

Cette police spéciale de mise en sécurité revient au préfet de Police à Paris (arrêté des consuls du 12 messidor an VIII) et au président du conseil de la Métropole de Lyon (article L. 3642-2 du CGCT). Dans certains cas, cette police a été transférée au Président d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre compétent en matière d'habitat (article L. 5211-9-2 du Code général des collectivités territoriales).

L'autorité publique (selon les cas maire, préfet, préfet de Police de Paris, président du conseil de la Métropole de Lyon, président d'un établissement public de coopération intercommunale) engage fortement sa responsabilité pénale en cas de négligence ou d'inaction.

L'objectif de ce document est d'offrir aux autorités compétentes un support destiné à les éclairer sur le bon usage des pouvoirs de police à l'encontre de propriétaires d'immeubles, bâtiments ou édifices, notamment à usage d'habitation, n'offrant pas de garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité des occupants et/ou des tiers.

¹ Le maire (et ses adjoints) a qualité d'officier de police judiciaire dans le ressort du territoire communal (article 16 du Code de procédure pénale). Dans ce cadre, il lui revient, sous l'autorité du Procureur de la République, de « constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte » (article 14 du Code de procédure pénale).

² Pour plus d'informations sur les infractions rencontrées en matière d'habitat indigne consulter le guide du PNLHI « Guide pratique du recours au procureur de la République », notamment disponible sur l'extranet du PNLHI.

Quels sont les périmètres respectifs de la police générale et de la police spéciale du défaut de solidité ?

I. Rappel des textes en vigueur

A. La police administrative générale du maire

Selon les dispositions de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, alinéas 1 et 5 :

« La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, **la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine**, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres **ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute** ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ;

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

Les dispositions de l'article L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales complètent celles de l'article L. 2212-2 du même code :

« 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. »

Le maire a donc l'obligation de prendre les mesures de sécurité qui s'imposent. Il va pouvoir faire usage de son pouvoir de police générale pour sécuriser les abords, prévoir l'évacuation et prendre des mesures en extrême urgence.

C'est également la police qui est utilisée en cas de défaut de solidité lié à une cause extérieure à l'immeuble.

B. La police spéciale des bâtiments et édifices menaçant ruine en situation de défaut de solidité

Selon les dispositions de l'article L. 2213-24 du Code général des collectivités territoriales :

« Le maire prescrit la réparation ou la démolition des murs, bâtiments, édifices ou monuments funéraires menaçant ruine dans les conditions prévues [aux articles L. 511-1 et suivants] du Code de la construction et de l'habitation. »

Selon les dispositions de l'article L. 511-2 du Code de la construction et de l'habitation :

« La police mentionnée à l'article L. 511-1 a pour objet de protéger la sécurité et la santé des personnes en remédiant aux situations suivantes :

1° Les risques présentés par les murs, bâtiments ou édifices quelconques qui n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité des occupants et des tiers ; (...). »

Et les dispositions de l'article L. 511-4 du Code de la construction et de l'habitation :

« L'autorité compétente pour exercer les pouvoirs de police est :

1° Le maire dans les cas mentionnés aux 1° à 3° de l'article L. 511-2 (...) »³.

Depuis le 1^{er} janvier 2021, le défaut de solidité est un de trois faits générateurs de l'arrêté de mise en sécurité. Ainsi, en plus des désordres liés au défaut de solidité, l'arrêté peut intégrer des désordres et prescriptions liés au fonctionnement défectueux ou au défaut d'entretien des équipements communs d'un immeuble collectif à l'usage principal d'habitation ainsi qu'à l'entreposage dans un local attenant ou compris dans un immeuble collectif à l'usage principal d'habitation.

Le pouvoir de police spéciale du maire se décompose en deux procédures applicables en fonction du degré d'urgence :

Si le danger est imminent, manifeste ou constaté, le maire doit user de la procédure d'urgence visée à l'article L. 511-19 du Code de la construction et de l'habitation :

« En cas de danger imminent, manifeste ou constaté par le rapport mentionné à l'article L. 511-8 ou par l'expert désigné en application de l'article L. 511-9, l'autorité compétente ordonne par arrêté et sans procédure contradictoire préalable les mesures indispensables pour faire cesser ce danger dans un délai qu'elle fixe.

Lorsqu'aucune autre mesure ne permet d'écartier 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. »

³ Ou, le cas échéant, le Président de l'EPCI dans le cas d'un transfert de compétences (article L. 511-9-2 du Code général des collectivités territoriales).

La situation peut être **constatée** « par un rapport des services municipaux ou intercommunaux compétents, ou de l'expert désigné en application de l'article L. 511-9 » (article L. 511-8 du Code de la construction). L'autorité compétente peut demander **la nomination d'un expert** au tribunal administratif afin d'évaluer la nature du danger et les mesures à prendre selon les dispositions de l'article L. 511-9 du Code de la construction et de l'habitation :

« Préalablement à l'adoption de l'arrêté de mise en sécurité, l'autorité compétente peut demander à la juridiction administrative la désignation d'un expert afin qu'il examine les bâtiments, dresse constat de leur état y compris celui des bâtiments mitoyens et propose des mesures de nature à mettre fin au danger. L'expert se prononce dans un délai de vingt-quatre heures à compter de sa désignation.

Si le rapport de l'expert conclut à l'existence d'un danger imminent, l'autorité compétente fait application des pouvoirs prévus par [l'article L. 511-19 du CCH] ».

Nota bene : Avant l'ordonnance de simplification des polices de lutte contre l'habitat indigne du 16 septembre 2020 et son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021, les termes de péril imminent et péril ordinaire étaient utilisés pour traiter les situations de défaut de solidité. C'est la raison pour laquelle ces termes sont utilisés dans la jurisprudence.

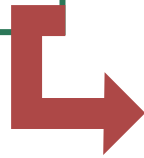
Dans le cadre de la procédure d'urgence, l'autorité compétente doit s'en tenir aux mesures indispensables pour faire cesser le danger, par exemple des étalements ou la démolition des ouvrages et parties de bâtiments risquant de chuter ou de s'effondrer à court terme, l'évacuation provisoire de l'immeuble et la condamnation provisoire des accès ou une interdiction temporaire à l'habitation. L'arrêté doit être complété par un arrêté de mise en sécurité ordinaire avec la prescription de mesures pérennes de réparation, si les travaux réalisés par le propriétaire ont uniquement traité les prescriptions de l'arrêté urgent sans traiter les désordres définitivement

Si le danger revêt un caractère moins urgent, c'est la procédure de mise en sécurité dite ordinaire qui va être mise en œuvre. Elle est visée aux articles L. 511-2 à L. 511-18 du Code de la construction.

ARTICLE L. 511-19 DU CCH

Un arrêté d'urgence (si nécessaire)

- ◆ Délais : plusieurs heures ou jours
- ◆ Mesures indispensables pour faire cesser le danger



ARTICLES L. 511-10 ET SUIVANTS DU CCH

Suivi d'un arrêté ordinaire (si nécessaire)

- ◆ Délais : plusieurs semaines, plusieurs mois...
- ◆ Mesures pérennes de réparation

Exemple tiré d'une décision de justice :

Cour administrative d'appel de Versailles, n° 11VE04062, 18 octobre 2012

« Considérant d'une part, que si en présence d'une situation d'urgence, 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, en revanche, il ne lui appartient pas, sur le fondement de ces mêmes dispositions, de prendre une mesure permanente et définitive privant l'occupante actuelle de l'usage du bien en interdisant sans limitation de durée toute occupation de l'immeuble ; qu'il ne ressort ni des termes de l'arrêté attaqué ni des pièces du dossier que le maire aurait entendu limiter dans le temps l'évacuation du 9 rue Poyer notamment jusqu'à l'achèvement de l'opération de démolition des 8-10-12 rue Trouillet, sur les conditions de réalisation de laquelle il n'a pas, au demeurant, estimé utile d'intervenir ; que dans ces conditions, ainsi que le soutient la société requérante devant le juge d'appel, la mesure de police attaquée excédait, notamment par son caractère définitif, ce qui était nécessaire à la prévention des risques en cause ; »

Le maire ou l'autorité compétente doit agir en fonction du danger. Dans un arrêté de police générale ou un arrêté de mise en sécurité d'urgence, il ne peut prescrire que des mesures indispensables pour faire cesser le danger et pas de mesures pérennes (évacuation, étaielements, murage des ouvertures...).

II. Quelle(s) responsabilité(s) pour l'autorité compétente ?

L'autorité compétente a l'**obligation d'agir** lorsqu'une situation d'habitat indigne est portée à sa connaissance. Sa responsabilité pénale peut être engagée. Selon les dispositions de l'article L. 2123-34 du CGCT : « *le maire ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ne peut être condamné [...] pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie.* »

Des contentieux en matière de défaut de solidité existent, les décisions les plus fréquentes concernent les juridictions suivantes :

- ◆ **juridictions civiles** : voie de fait et remise en cause de la suspension des loyers ;
- ◆ **juridictions pénales** : les infractions commises par les propriétaires (la commune peut intervenir au procès en qualité de partie civile) et les infractions commises par le maire du fait de sa négligence et/ou carence à user de ses pouvoirs de police face à un immeuble menaçant ruine (le maire et la commune seront poursuivis en qualité d'auteur de l'infraction) ;
- ◆ **juridictions administratives** : illégalité de l'arrêté de mise en sécurité lié au défaut de solidité ou de l'acte de recouvrement de la créance de la collectivité au titre des travaux exécutés d'office.

Le maire (ou le président de l'EPCI en cas de transfert de compétence) engage sa responsabilité s'il laisse perdurer une situation de défaut de solidité sans intervenir.

Le Conseil d'État a rappelé la responsabilité de la commune qui ne réitère pas les mises en demeure, ni n'engage la procédure de travaux d'office (CE 27 septembre 2006, commune de Baalon, n° 284022). La Cour administrative d'appel de Lyon, dans un arrêt du 17 octobre 2017 (n° 16LY00192), a retenu la responsabilité du maire pour faute lourde, le maire n'ayant pas fait exécuter les travaux prescrits pendant plus de quatre ans.

Exemple tiré de la jurisprudence :

Cour administrative d'appel de Lyon, 17 octobre 2017, n° 16LY00192

« Considérant qu'alors même que l'intervention de l'arrêté du 13 novembre 2006 a permis l'interruption des travaux engagés par le propriétaire de l'immeuble concerné et que la réalisation en 2011 des travaux de confortement prescrits en 2006 n'a pu empêcher l'effondrement de cet immeuble en 2014, le maire de La Côte-Saint-André, en s'abstenant pendant plus de quatre ans de prendre les mesures propres à assurer l'exécution des travaux prescrits par son arrêté de péril imminent de 2006, a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune ; »

III. Quelle police appliquer à quel moment et dans quelle situation ?

A. En situation d'extrême urgence et de défaut de solidité particulièrement grave et imminent

Dans un premier temps, le maire utilise ses pouvoirs de police générale pour prendre des mesures relatives à l'évacuation et à la sécurisation des abords (fermeture d'une route par exemple) d'un immeuble en situation de défaut de solidité.

Si le danger est immédiat et en absence de certitude sur la nature du danger : une cause extérieure ou une cause inhérente à l'immeuble, le maire doit **agir sans délai et se fonder exclusivement sur son pouvoir de police générale** pour prescrire l'exécution des mesures de sécurité nécessaires et appropriées.

Exemple tiré de la jurisprudence :

Conseil d'État, 10 octobre 2005⁴, (n° 259205), Commune de Badinières

« Considérant que les pouvoirs de police générale reconnus au maire par les dispositions précitées des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales, 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 Code de la construction et de l'habitation, auxquels renvoie l'article L. 2213-24 du Code général des collectivités territoriales, qui doivent être mis en œuvre 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. »

Dans cette affaire, le Conseil d'État a confirmé la légalité de l'arrêté du maire de la commune de Badinières pris sur le fondement des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales (pouvoir de police générale) et prescrivant la démolition totale d'un bâtiment situé en bordure de route nationale, sinistré par un incendie et menaçant de fait de s'effondrer à tout moment. En l'espèce, la gravité et le danger immédiat sont manifestement caractérisés par les faits recensés dans le procès-verbal de gendarmerie et par un commencement d'effondrement lors de l'arrivée sur les lieux de l'entreprise de démolition.

⁴ Cet arrêt met fin à la jurisprudence séculaire Ville de Digne, 31 mai 1974, n° 89351 à 89354.

En cas de danger manifeste et imminent et de certitude sur le fait que l'origine des désordres est liée à un défaut de solidité de l'immeuble (cause inhérente), l'autorité compétente met en œuvre une procédure de mise en sécurité d'urgence avec un arrêté qui prescrit les mesures indispensables pour faire cesser le danger.

À retenir

Un critère essentiel pour choisir l'outil adapté au traitement de telle ou telle situation d'habitat indigne est le **caractère d'urgence des mesures à conduire**. On pourrait appeler cela le « temps de l'action ». Pour faciliter les choses, nous essayons ici d'utiliser un vocabulaire correspondant à trois temporalités possibles :

- ◆ le danger présente un caractère d'extrême urgence tel qu'il faut intervenir sans délai : nous parlerons alors de danger immédiat. Par exemple, on observe à vue d'œil la fissuration d'un bâtiment. Il y a alors **danger immédiat**, il faut évacuer sans délai et établir un périmètre de sécurité en cas d'effondrement ;
- ◆ le danger présente un caractère d'urgence, sans être immédiat, et doit être traité dans de très brefs délais : nous parlerons alors de **danger imminent**. Il faut alors mettre fin à l'imminence de ce risque et cela, par définition, dans un délai très court, par exemple dans les 48 heures ;
- ◆ enfin le danger est bien réel, par exemple dans le cas d'un immeuble lourdement fissuré menaçant ruine mais il est déjà évacué et un périmètre de sécurité a été établi pour qu'en cas de chute d'ouvrage, personne ne puisse être blessé. On est alors, dans ce cas, dans une temporalité plus longue : quelques semaines pour réaliser les travaux nécessaires, nous parlerons alors de **risque avéré**.

Selon les situations, plusieurs outils pourront être utilisés de façon concomitante. Reprenons l'exemple de notre immeuble se fissurant de manière visible à l'œil nu :

- ◆ au titre du **danger immédiat**, il pourra être prescrit :
 - une évacuation et l'établissement d'un périmètre de sécurité dans un arrêté de police générale ;
 - ou une interdiction temporaire à l'habitation et une évacuation ainsi qu'un murage des ouvrants et un étaielement dans un arrêté de mise en sécurité urgent (cause inhérente) ;
- ◆ au titre du **danger imminent**, il pourra être prescrit la mise en place d'étaielement par un arrêté de mise en sécurité urgente dans un délai, par exemple, de 48 heures ;
- ◆ et pour supprimer le **risque avéré** après les premières mesures de sécurisation des personnes et des biens qui viennent d'être décrites, il pourra être prescrit la réparation complète et pérenne des ouvrages sur un délai de plusieurs semaines par un arrêté de mise en sécurité ordinaire.

B. Identifier l'origine du désordre pour définir la police à utiliser

C'est l'origine du désordre qui détermine la procédure applicable à un immeuble ou édifice dont la solidité est en tout ou partie compromise.

Une distinction doit être opérée entre les désordres provenant d'une **cause extérieure** et les désordres provenant d'une **cause inhérente** à l'immeuble :

- ◆ Lorsque le désordre résulte d'une **cause extérieure à l'immeuble**, par exemple glissement de terrain, le maire doit user de son **pouvoir de police générale** pour édicter les mesures de sécurité qui s'imposent afin de rétablir la sécurité des occupants, des voisins, des usagers de voies publiques, etc. ;
- ◆ Lorsque le désordre provient d'une ou plusieurs **cause(s) propre(s) inhérentes à l'état de l'immeuble**, par exemple charpente menaçant de s'effondrer, le maire doit recourir à son **pouvoir de police spéciale en matière de défaut de solidité**.

1. Cas de cause extérieure à l'immeuble

S'il n'existe pas de définition jurisprudentielle ou légale de la cause extérieure, les décisions rendues par les juridictions administratives en fournissent des exemples.

La jurisprudence a ainsi établi que la cause extérieure n'était pas obligatoirement d'origine naturelle et pouvait résulter du fait de l'homme (CE 27 juin 2005, Ville d'Orléans, n° 262199). Les travaux publics peuvent donc être considérés comme une cause extérieure bien que ce ne soit pas une cause naturelle (CE 3 mars 1976, Ville de Nogent-le-Roi, n° 95089).

Une menace d'éboulements (CE 5 janvier 1979, Ville de Lyon, n° 04602) ou l'effondrement de galeries souterraines (CAA Lyon 21 mai 1991, Ville de Lyon, n° 90LY00406) constituent également une cause extérieure.

Par conséquent, une cause extérieure, même si elle n'est pas naturelle, justifie la prise de mesures de sécurité au titre de la police administrative générale.

Exemple tiré de la jurisprudence :

Conseil d'État, 27 juin 2005, n° 262199, Ville d'Orléans

« Considérant que la Cour, à qui il appartient de rechercher, pour apprécier la légalité de l'arrêté du maire d'Orléans pris sur le fondement de l'article L511-1 du code de la construction et de l'habitation, si le danger menaçant l'immeuble faisant l'objet d'une procédure de péril provient d'une cause extérieure à celui-ci ou d'une cause qui lui était propre (...) qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que la conception et l'exécution de l'immeuble appartenant à M. X auraient été inadaptées au terrain d'assise ; qu'en regardant les affaissements affectant le toit des galeries souterraines anciennement aménagées pour l'exploitation d'une carrière, situées à une profondeur de plus d'une dizaine de mètres, comme **constitutifs de la cause extérieure d'où résultait le danger de l'immeuble en cause** ; »

Dans cette affaire, il a été jugé que l'effondrement de galeries souterraines de grande profondeur provoqué par des pluies diluviennes constitue un accident naturel étranger à l'état de l'immeuble. Le maire confronté à une telle situation doit user de son pouvoir de police générale pour ordonner des mesures de sécurité (évacuation provisoire ou définitive de l'immeuble, délimitation d'un périmètre de sécurité, démolition totale ou partielle de l'immeuble).

2. Cas fréquents de désordres inhérents à l'immeuble, c'est-à-dire survenant à l'intérieur de l'immeuble

- ◆ **Désordres liés à des vices de construction** : les désordres viennent dans ce cas d'un problème de conception ou de réalisation des ouvrages.

Exemples :

- un plancher bois fléchit car les poutres ont été sous-dimensionnées par rapport aux charges qu'elles doivent supporter ;
- des fers à béton, placés trop près du parement d'une façade, s'oxydent, gonflent et provoquent des chutes de béton.

- ◆ **Désordres liés à un défaut d'entretien.**

Exemples :

- un mur dont les enduits n'ont pas été entretenus ou refaits a permis des infiltrations qui, avec le temps, ont désagrégé des mortiers à la chaux et ainsi provoqué des risques de chutes de pierre de ce mur qui n'est plus assez homogène ;
- une infestation de termites n'a pas été enrayerée à temps et les structures en bois ont été gravement endommagées.

- ◆ **Désordres liés à des interventions techniques malencontreuses sur le bâti.**

Exemples :

- des propriétaires, en vue d'améliorer le volume habitable de leurs combles, ont sectionné l'entrait des fermes de la charpente. Conséquence : les arbalétriers qui ne sont plus triangulés poussent les murs au vide avec un risque de chute de maçonneries ;
- une cave a été creusée pour en agrandir le volume utilisable mais ces travaux mal conçus ont déchaussé les fondations, provoquant des fissures de maçonnerie qui ne sont plus stabilisées.

La cause inhérente est donc caractérisée lorsque les dégradations de l'immeuble sont liées à sa solidité, son mode de construction, de fondation, son état de vétusté ou à un défaut d'entretien compromettant la solidité du bâtiment.

Résumé :

En cas de contentieux, le juge administratif, pour **apprécier la légalité d'un arrêté de mise en sécurité urgente** recherchera, au vu des pièces du dossier :

- ◆ si l'urgence d'agir est bien fondée et si la police du défaut de solidité est adaptée dans le cas d'espèce ;
- ◆ si le désordre provient d'une cause extérieure à l'immeuble (pluies torrentielles provoquant un glissement de terrain d'assiette par exemple) ou d'une cause inhérente à celui-ci (défaut de construction, malfaçon, vétusté, défaut d'entretien compromettant la solidité du bâtiment) ;
- ◆ si le formalisme de la procédure a bien été respecté.

3. Que faire si les désordres ont des origines multiples (à la fois extérieures et inhérentes à l'immeuble) ?

Lorsque les désordres ont des causes multiples qui sont à la fois extérieures et inhérentes à l'immeuble, il convient de déterminer quelle est la cause prépondérante du désordre⁵.

Sur la notion de cause prépondérante :

La cause prépondérante d'un désordre doit être comprise comme l'évènement déterminant en l'absence duquel ledit désordre ne se serait pas produit.

Exemple tiré de la jurisprudence :

Conseil d'État, 31 mars 2006, n° 279664, Commune de Gentilly

« (...) considérant que pour confirmer la légalité de l'arrêté du 12 septembre 2002 du maire de la commune de Gentilly, le tribunal administratif s'est fondé sur ce que l'état de péril serait la conséquence d'un glissement du sous-sol lui-même résultant, non d'un accident naturel, mais d'infiltrations en provenance de canalisations, qu'en retenant un tel motif, tiré du caractère non naturel de la cause des désordres, qui était inopérant et **en s'abstenant de rechercher si les désordres de l'immeuble provenaient à titre prépondérant de causes qui lui sont propres, le tribunal administratif de Melun a commis une erreur de droit ;**

⁵ La théorie de la cause prépondérante a été créée par le Conseil d'État en matière de plein contentieux de la responsabilité du droit public.

(...) considérant qu'il ressort du rapport de l'expert désigné par le président du tribunal administratif de Melun que l'état de péril est la conséquence d'un glissement de la surface de remblai et du front de taille d'une ancienne carrière provoqué par la fuite d'une canalisation publique ; que, alors même que le rapport de l'expert relève que les fondations de l'immeuble en cause sont posées à une profondeur insuffisante, il ne résulte pas de l'instruction que l'absence de ce vice de construction aurait permis d'éviter le désordre ; **que le glissement du sous-sol, qui ne constitue pas une cause propre à l'immeuble, constitue dès lors la cause prépondérante de l'état de péril** ; qu'il suit de là que le maire de Gentilly ne pouvait légalement faire usage des pouvoirs qu'il tire de l'article L. 511-1 du Code de la construction et de l'habitation pour prendre l'arrêté du 13 septembre 2002 ; »

L'autorité compétente doit prendre un arrêté de mise en sécurité en fonction de la cause prépondérante. L'arrêt de la Cour d'appel administrative de Versailles du 5 novembre 2019 (n° 16VE03443) affirme que le défaut de solidité d'un immeuble déjà fortement dégradé par manque d'entretien, ne peut trouver son origine prépondérante dans les dégradations causées par des lancers de grenades opérés par les forces de l'ordre.

À retenir

La procédure de police spéciale de mise en sécurité liée au défaut de solidité doit être mise en œuvre lorsque le désordre provient à titre principal d'une cause interne, inhérente à l'état de l'immeuble.

Lorsque le désordre résulte principalement de causes extérieures, le maire doit agir dans le cadre de la police administrative générale, même si l'immeuble est par ailleurs affecté par un vice de construction.

Recommandation

Lorsqu'en pratique, les désordres relèvent à la fois de causes interne(s) et externe(s), l'identification de la cause prépondérante n'est pas toujours aisée. En cas de doute, nous conseillons de traiter séparément les désordres internes qui ne relèvent pas de l'extrême urgence mais qui affectent la solidité de l'immeuble par le recours à la procédure de mise en sécurité. En fonction du temps dont dispose l'autorité compétente pour agir, il pourra s'agir de la procédure de mise en sécurité urgente en ce qui concerne la mise en œuvre de mesures de sécurité indispensables pour faire cesser le danger ou de la procédure de mise en sécurité ordinaire pour les autres désordres. Cette solution permet de sécuriser juridiquement l'intervention et donne la possibilité de poursuivre le recouvrement des frais engagés par la commune ou l'EPCI.

C. Substitution en cas de défaillance

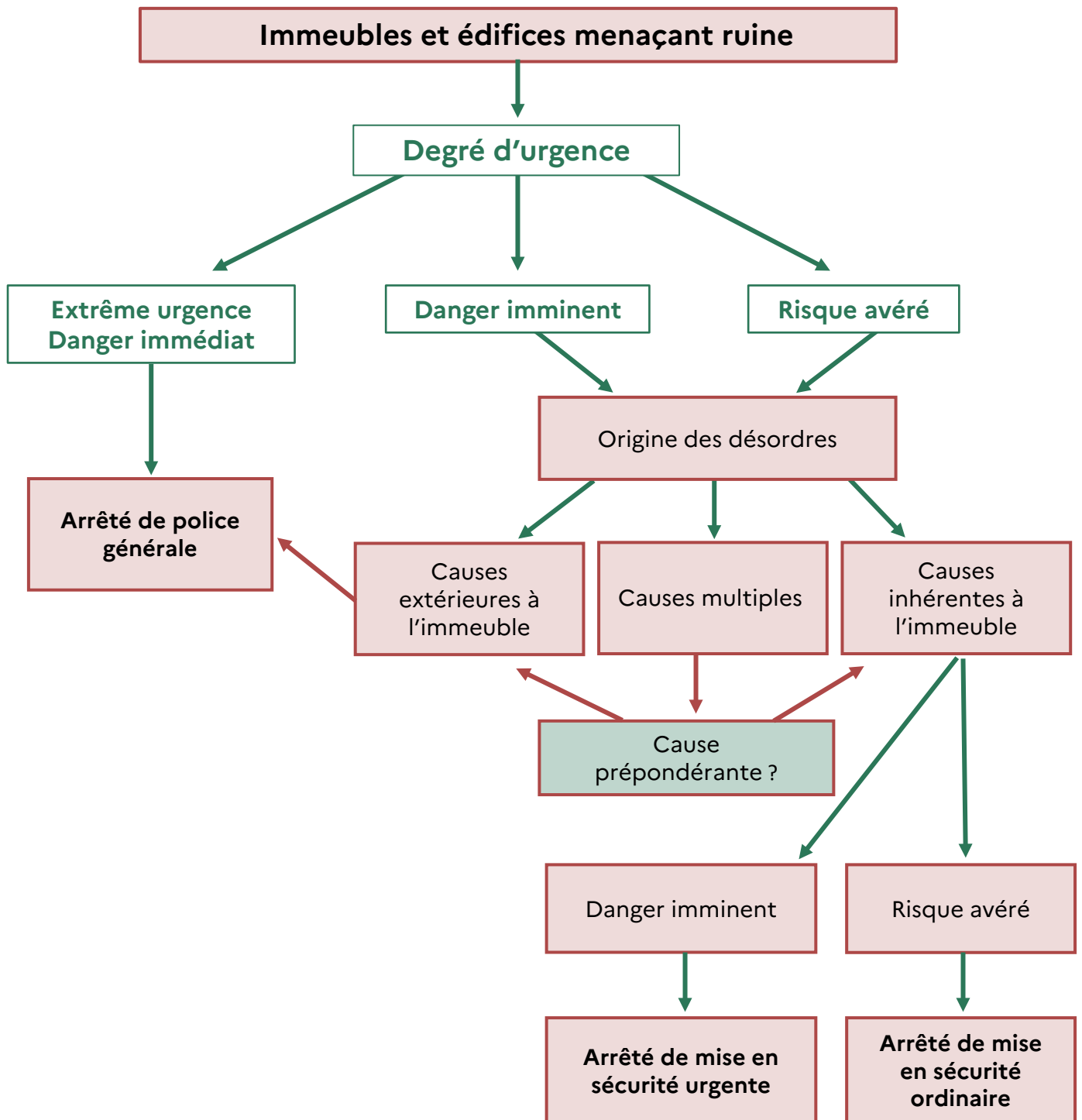
Si le maire est défaillant (ou le président de l'EPCI en cas de transfert de compétence), après mise en demeure de celui-ci, le préfet peut engager la procédure au titre de ses compétences en matière de police générale (article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales). Il n'intervient qu'après mise en demeure restée sans résultat.

Il faut distinguer deux situations :

- ◆ la carence du maire pour prendre un arrêté de mise en sécurité : dans ce cas, le préfet se substitue au maire sur le fondement de l'article L. 2215-1 1° du CGCT, après mise en demeure de celui-ci. Le préfet doit prendre un arrêté de police générale pour ce faire, et ne peut prendre un arrêté de police spéciale car aucun texte ne lui permet de le faire.
- ◆ la carence du maire qui a pris un arrêté mais qui ne le fait pas exécuter (pas de passage en travaux d'office) : dans ce cas le préfet se substitue au maire dans l'exécution de l'arrêté. Cette substitution est également fondée sur l'article L. 2215-1 1° du CGCT, mais dans ce cas le préfet fera application de l'arrêté de police spéciale (il n'a pas besoin de prendre un arrêté de police générale).

Schéma récapitulatif

Comment agir en fonction de l'urgence et de l'origine des désordres ?



IV. Quelle police pour quels travaux ?

A. Travaux dont l'objet est de rétablir la solidité de l'immeuble

Pour la prise d'un arrêté de mise en sécurité, il est nécessaire que le(s) désordre(s) soient constaté(s) et lié(s) à un ou des risques pour la sécurité des occupants et/ou des tiers. Il faut donc porter une attention particulière à la description des faits lors de la constatation et dans la rédaction du rapport.

Pour rappel : pour les arrêtés « péril », notifiés avant le 1^{er} janvier 2021, les prescriptions étaient limitées aux mesures relatives au défaut solidité.

Exemple tiré de la jurisprudence :

Conseil d'État, 28 juillet 2011, n° 336945, Commune de Bourg Saint Maurice

*« Considérant que les mesures prescrites par l'arrêté de péril pris par le maire de la commune de Bourg Saint Maurice le 13 octobre 2005 visaient à assurer la stabilité au feu des structures béton niveau -2 et -3 et des joints de dalle, en ce qui concerne les colonnes sèches ; déplacer l'alimentation, protéger les colonnes contre l'incendie, alimenter les sas et désigner un maître d'œuvre unique et un contrôleur technique pour établir un projet de mise en conformité générale ; **qu'elles avaient ainsi pour but de prévenir les risques qui résulteraient d'un incendie et non pas ceux qui résulteraient d'un défaut de solidité de l'immeuble ; qu'un tel motif n'est pas un de ceux qui permettent au maire de faire usage des pouvoirs qu'il détient de l'article L. 511-1 ; que dès lors, la copropriété Parking des Villards est fondée à soutenir que l'arrêté de péril du maire de Bourg Saint Maurice du 13 octobre 2005 est entaché d'illégalité et ne pouvait légalement servir de fondement aux titres exécutoires émis par le maire les 12 juin 2007 et 17 décembre 2007 pour le recouvrement des sommes de 711 120,71 euros et de 29 303,45 euros ; que par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des demandes, la copropriété du Parking des Villards est fondée à demander l'annulation de ces titres exécutoires ; »***

Dans ce cas, les mesures prescrites par le maire avaient pour but de prévenir les risques qui résulteraient d'un hypothétique incendie et non ceux qui résulteraient d'un défaut de solidité, l'arrêté a donc été entaché d'illégalité. Le maire ne peut pas faire usage de sa police spéciale de mise en sécurité pour prescrire des mesures préventives.

B. Travaux/mesures d'office, astreinte et recouvrement

1. Travaux/mesures d'office

Dans le cas de la **procédure d'urgence**, l'autorité compétence doit procéder d'office aux travaux et mesures prescrites dans l'arrêté (article L. 511-20 du Code de la construction).

En **procédure de mise en sécurité ordinaire**, en cas de non-exécution des travaux par le propriétaire, l'autorité compétente a la possibilité de faire procéder d'office aux travaux qui permettront de mettre en œuvre les mesures prescrites.

Selon les dispositions de l'article L. 511-16 du Code de la construction et de l'habitation :

« Lorsque les prescriptions de l'arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité n'ont pas été mises en œuvre dans le délai fixé, l'autorité compétente peut, par décision motivée, faire procéder d'office à leur exécution, aux frais du propriétaire. Elle peut prendre toute mesure nécessaire à celle-ci. Elle peut également faire procéder à la démolition prescrite sur jugement du président du tribunal judiciaire statuant selon la procédure accélérée au fond, rendu à sa demande. »

2. Astreinte

En procédure ordinaire, pour inciter les propriétaires à réaliser les travaux, l'autorité compétente met en œuvre une **astreinte administrative** (article L. 511-15 du Code de la Construction). Elle consiste dans le paiement d'une somme d'argent par jour de retard fixé par arrêté. La possibilité de recours à l'astreinte doit être indiquée dans l'arrêté initial de mise en sécurité.

L'arrêté fixant l'astreinte peut être pris lorsque les mesures et travaux prescrits par l'arrêté de mise en sécurité n'ont pas été exécutés dans le délai fixé.

L'astreinte court à compter de la date de notification de l'arrêté la prononçant et jusqu'à la complète exécution des mesures et travaux prescrits. Si l'autorité compétente décide d'exécuter les **travaux d'office**, **l'astreinte prend fin** à compter de la notification au propriétaire de cette décision.

Nota Bene : il n'est pas possible d'imposer une astreinte pour un logement sécurisé devenu vacant.

3. Recouvrement

Après la réalisation des travaux d'office, l'autorité compétente a l'obligation de **recouvrer les dépenses** (article L. 511-17 du Code de la construction). Les dépenses recouvrées sont prévues par l'article R. 511-9 du Code de la construction : *« La créance sur les personnes tenues de réaliser les mesures prescrites et née de l'exécution d'office de celles-ci en application des articles L. 511-16 et L. 511-20 comprend le coût de l'ensemble des mesures que cette exécution a rendu nécessaires,*

notamment celui des travaux destinés à assurer la sécurité de l'ouvrage ou celle des bâtiments mitoyens, les frais exposés par la commune ou l'État agissant en qualité de maître d'ouvrage public et, le cas échéant, les frais d'expertise. »

Le montant total des frais engagés est majoré de 8 % selon les dispositions de l'article L. 543 2 du Code de la construction⁶.

Illustration tirée de la jurisprudence :

Conseil d'État, 21 mars 2008, n° 23991, Commune de Bois-Guillaume

*« Considérant, en premier lieu, qu'en interprétant le jugement du 20 novembre 2001 comme, d'une part, n'autorisant la commune à exécuter d'office aux frais de M. et Mme A que le comblement de la partie de la marnière située sous leur propriété et comme, d'autre part, laissant à la charge de la commune le surplus des frais nécessaires pour combler la totalité de la marnière, le tribunal administratif ne s'est pas mépris sur la portée de ce jugement ; qu'il n'a pas, dès lors, commis d'erreur de droit en jugeant que l'autorité de la chose jugée qui s'attachait à ce jugement **ne permettait pas à la commune de recouvrer la totalité du coût des travaux à l'encontre de M. et Mme A** ; Considérant, en deuxième lieu, que la commune ne saurait en tout état de cause utilement contester la qualification juridique que le tribunal administratif a donnée à la partie des travaux dont il a jugé que le coût ne pouvait être mis à la charge de M. et Mme A, dès lors que le tribunal administratif s'est ainsi fondé sur un motif surabondant ; Considérant, en troisième lieu, que le tribunal administratif n'a pas dénaturé les pièces du dossier en affirmant que **la marnière se situait principalement sous le domaine public communal** ; »*

L'arrêt du Conseil d'État du 21 mars 2008, Commune de Bois-Guillaume précise que les travaux d'office exécutés aux frais des particuliers ne peuvent s'étendre aux travaux du domaine public. La commune a donc la charge du surplus des frais nécessaires.

L'arrêt du Conseil d'État du 7 mars 2012, Commune de Romans-sur-Isère vient préciser que lorsque les travaux d'office ne relèvent pas de mesures provisoires pouvant être légalement prescrites dans le cadre d'une procédure de péril imminent, ils n'ont pas à être remboursés par les propriétaires.

Pour rappel :

Depuis le 1^{er} janvier 2021 le terme « provisoire » a été remplacé par « indispensable ».

⁶ Pour plus d'informations sur le recouvrement des créances, vous pouvez consulter le guide du PNLHI : « Mise en œuvre des procédures pour un recouvrement efficace des créances publiques », édition juillet 2019.

C. Cas pratiques : situations d'immeubles en défaut de solidité

◆ Hypothèse n° 1

Le maire de H. se trouve confronté à quatre immeubles contigus qui présentent en quelques jours d'importantes fissures horizontales. Devant cette évolution préoccupante de l'état de ces immeubles, le maire ordonne sans plus attendre une évacuation de ces immeubles et un périmètre de sécurité sur la base de son pouvoir de police générale. A-t-il bien agi ?

OUI, c'était là la seule possibilité pour prendre des mesures rapides face à l'urgence afin de sécuriser les occupants et les tiers.

Ensuite, le maire demande la nomination d'un expert auprès du TA ou une visite par ses services qui conclut que la situation est le fruit d'un problème de suffosion autrement dit de mouvement de terrains profond en-dessous des immeubles.

Le maire peut-il prendre un arrêté de mise en sécurité dans ce cas ?

NON, car l'origine des désordres est extérieure et pas inhérente aux bâtiments. Le maire ne peut donc pas utiliser sa police de mise en sécurité.

◆ Hypothèse n° 2

Le maire de B. est informé qu'un toit s'est partiellement effondré sur un logement locatif et a blessé une personne qui a été hospitalisée. Le reste de la famille est encore dans les lieux.

Le maire ne disposant pas de service compétent pour effectuer une visite pour la rédaction d'un rapport qui établit la nature du danger, les mesures à prendre et la procédure à engager. Pour cette raison, il fait appel au TA pour la nomination d'un expert.

Dès la réception du rapport de l'expert, quelques jours plus tard, le maire notifie un arrêté de mise en sécurité avec prescription de travaux et une interdiction temporaire à l'habitation au propriétaire.

Le maire a-t-il agi opportunément ?

OUI et NON. Il aurait dû toute suite évacuer le bâtiment sur la base de son pouvoir de police administrative générale compte tenu du risque d'accident pour la famille. Le temps de la mise en œuvre de la procédure de police spéciale de la mise en sécurité étant plus long.

◆ **Hypothèse n° 3**

Le maire de C. reçoit le rapport d'un agent municipal indiquant que l'immeuble qu'il a visité à sa demande présente divers désordres : une charpente et un mur menaçant de s'effondrer suite à des infiltrations d'eau dans une couverture fuyarde et une installation électrique défectueuse dans le logement sous la toiture. Il y a lieu, précise-t-il, d'interdire temporairement à l'occupation l'immeuble, d'établir un périmètre de sécurité et d'étayer charpente et mur menaçant de s'effondrer.

Le maire prescrit un arrêté de mise en sécurité d'urgence ordonnant l'évacuation de l'immeuble et les étalements en question. Parallèlement, il prépare un arrêté de mise en sécurité ordinaire ordonnant la réparation des mur et charpente ainsi que de la couverture. Le maire a-t-il bien agi ?

OUI, en prenant les deux arrêtés de mise en sécurité liés au défaut de solidité, tout en réservant le traitement de l'installation électrique défectueuse dans le logement à un autre type d'arrêté (traitement de l'insalubrité).

◆ **Hypothèse n° 4**

Une maison a été démolie sans précaution par son propriétaire. Cette démolition a partiellement déchaussé les fondations de l'immeuble mitoyen. Deux mois plus tard, cet immeuble mitoyen se fissure fortement.

Le maire peut-il prendre un arrêté de mise en sécurité lié au défaut de solidité contre le propriétaire de l'immeuble fissuré ?

OUI ou NON, compte tenu du délai de deux mois, il s'agira de déterminer la cause prépondérante ayant conduit à ces fissures :

- Si les désordres sont liés de façon certaine à la déconstruction de l'immeuble voisin, cela correspond bien à une cause extérieure et il faudra utiliser la police générale. C'est ensuite devant le tribunal civil que le propriétaire de l'immeuble endommagé peut demander dommages et intérêt car c'est la démolition sans précaution qui a engendré la dégradation.

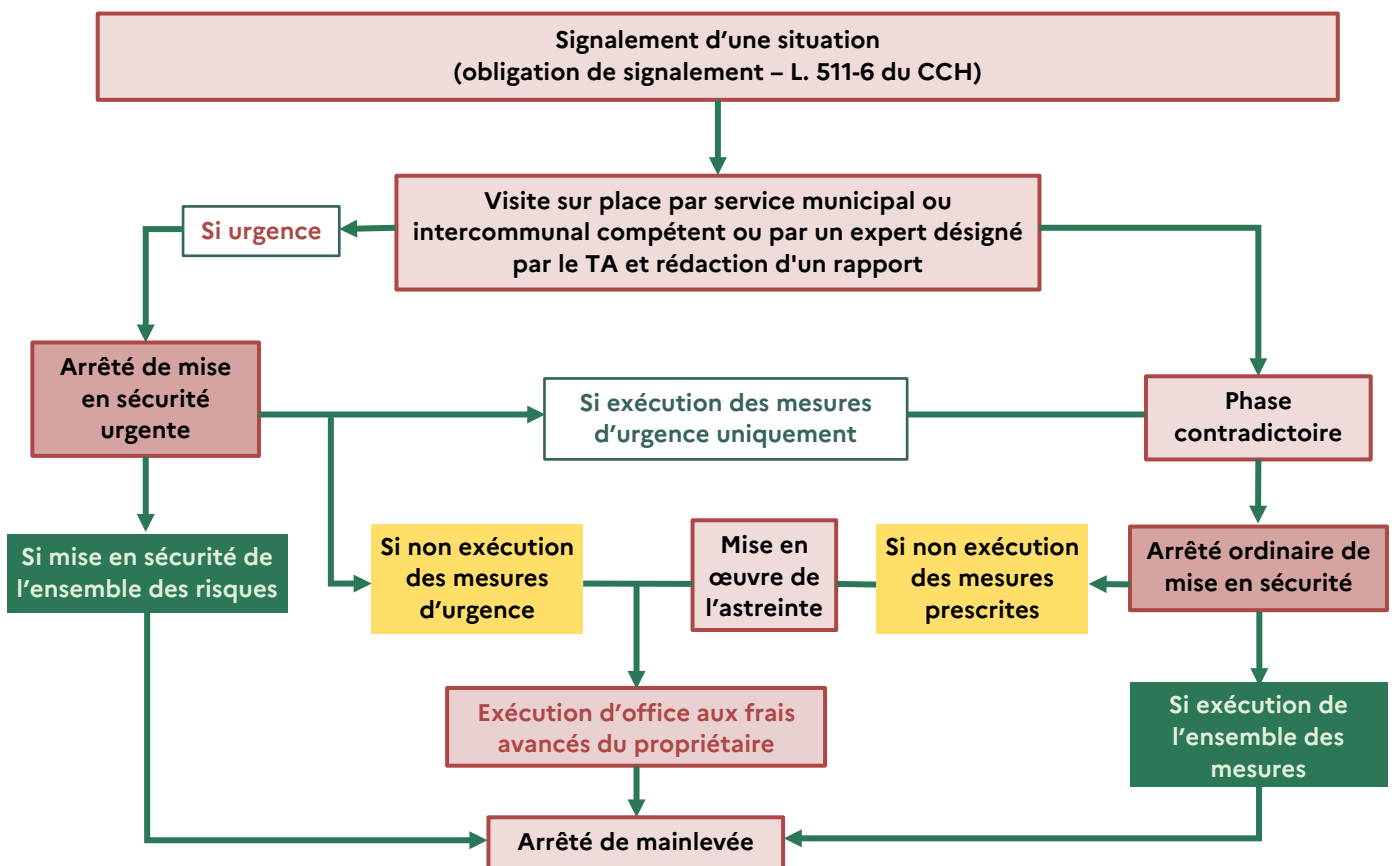
- Si les fissures sont dues à une cause inhérente du bâtiment, c'est bien la police de mise en sécurité liée au défaut de solidité qui est à mettre en œuvre.

Pour rappel :

La mitoyenneté est régie par les articles 653 à 673 du Code civil. La mitoyenneté est un droit de propriété sur un mur, une clôture, une haie, un fossé, édifiés sur la limite séparative, qui appartiennent en commun à deux voisins, dont les terrains sont contigus.

Schéma récapitulatif

La procédure de mise en sécurité pour un immeuble présentant des risques d'atteinte à la sécurité liée à la solidité du bâti



Comment procéder dans le cas particulier d'une démolition complète ?

Pour réaliser une démolition complète d'un immeuble liée au défaut de solidité et due à une cause inhérente à l'immeuble, il faudra prendre en compte le **temps disponible** pour agir afin de protéger les occupants et/ou des tiers.

I. En situation d'extrême urgence

Le maire informé de l'existence d'un immeuble ou édifice menaçant de s'effondrer doit prendre toute mesure imposée par le souci de l'ordre public, il peut notamment en imposer la démolition complète et immédiate.

En cas d'extrême urgence, si le maire n'a pas le temps de faire intervenir un agent compétent ou un expert qui constate que le défaut de solidité est dû à une cause inhérente de l'immeuble, la démolition complète peut être prescrite immédiatement par un arrêté de police générale. De même, il n'y a pas de phase contradictoire à mener avec les propriétaires étant donné le manque de temps pour agir.

Exemple tiré de la jurisprudence :

Conseil d'État, 6 novembre 2013, n° 349245, Commune de Cayenne

« 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 ;

(...)

Mais considérant qu'ainsi qu'il a été dit, l'arrêté du 22 juin 2009 du maire de Cayenne, pris sur le fondement de l'article L. 511-3 du code de la construction et de l'habitation, ordonne non seulement l'évacuation mais également la démolition de l'immeuble de M.A... ; que si l'intéressé n'invoquait pas, à l'appui de son recours contentieux, la méconnaissance par le maire du champ d'application des dispositions de l'article L. 511-3, il appartenait au tribunal, dès lors que la démolition d'un immeuble n'est pas au nombre des mesures provisoires pouvant être prises sur ce fondement, de relever ce moyen d'office après en avoir informé les parties ; qu'en s'abstenant de le faire et en rejetant le recours dont il était saisi, le tribunal a entaché son jugement d'erreur de droit ; »

Rappel :

- ◆ Si le défaut de solidité est dû à une cause extérieure, quel que soit le degré d'urgence, le maire doit faire usage de sa police générale.
- ◆ La mise en recouvrement de la créance communale à l'encontre des propriétaires de l'immeuble démolé n'est pas prévue expressément par les textes. Le recouvrement des frais avancés par la commune n'est donc pas garanti.

II. En cas de danger imminent, manifeste ou constaté

En cas de danger imminent, manifeste ou constaté et s'il n'y a aucune autre mesure pour écarter le danger, l'autorité compétente peut faire procéder à la démolition complète avec l'accord du président du tribunal judiciaire dans le cadre de la procédure de mise en sécurité d'urgence.

Selon les dispositions de l'article L. 511-19 du Code de la construction :

« En cas de danger imminent, manifeste ou constaté par le rapport mentionné à l'article L. 511-8 ou par l'expert désigné en application de l'article L. 511-9, l'autorité compétente ordonne par arrêté et sans procédure contradictoire préalable les mesures indispensables pour faire cesser ce danger dans un délai qu'elle fixe.

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. »

La situation d'urgence dispense l'autorité compétente d'informer les propriétaires de son intention de prendre un arrêté de mise en sécurité et supprime donc la phase contradictoire qui existe lors de la prise d'un arrêté de mise en sécurité ordinaire.

Pour procéder à la démolition complète de l'immeuble en travaux d'office due à une cause inhérente, l'autorité compétente doit obtenir l'autorisation du tribunal en utilisant la procédure accélérée au fond. Il faut justifier qu'il n'existe pas d'autre mesure permettant d'écarter le danger.

III. En présence d'un risque avéré

A. Motiver une interdiction définitive d'habiter et/ou démolition complète

En procédure ordinaire, avec un risque avéré, l'autorité compétente peut prescrire une interdiction définitive à l'habitation et/ou la démolition complète dans le cas où il n'existe aucun moyen technique de remédier à l'insécurité ou lorsque les travaux nécessaires à cette résorption seraient plus coûteux que la reconstruction.

Selon les dispositions de l'article L. 511-11 du Code de la construction et de l'habitation :

« L'autorité compétente prescrit, par l'adoption d'un arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité, la réalisation, dans le délai qu'elle fixe, de celles des mesures suivantes nécessitées par les circonstances :

1° La réparation ou toute autre mesure propre à remédier à la situation y compris, le cas échéant, pour préserver la solidité ou la salubrité des bâtiments contigus ;

2° La démolition de tout ou partie de l'immeuble ou de l'installation ;

3° La cessation de la mise à disposition du local ou de l'installation à des fins d'habitation ;

4° L'interdiction d'habiter, d'utiliser, ou d'accéder aux lieux, à titre temporaire ou définitif.

(...)

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. (...)

L'appréciation de la nécessité de faire interdire définitivement à l'habitation des immeubles/lieux en situation de défaut de solidité appartient à l'autorité compétente en considération de la sécurité publique.

Aucune règle légale ou réglementaire ne précise quel doit être le contenu du rapport de constatation. En tout état de cause, il importe que ce rapport soit étayé de faits précis établissant⁷:

- ◆ l'état objectif de l'immeuble et plus particulièrement le descriptif des désordres affectant lourdement la structure porteuse de l'immeuble, la solidité des murs, des fondations, de la charpente, de la toiture ou des balcons ;

⁷ Illustrations tirées de décisions de justice : CA Agen, 25 février 2015, n° 1400341 ; CA Agen, 19 novembre 2014, n° 1400409.

- ◆ le caractère réel, actuel et certain de la menace de ruine. Par exemple : perte de cohésion des maçonneries basses de l'immeuble, équilibre précaire d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment, risque de chute de matériaux de construction sur la propriété voisine, risque de déstabilisation et d'effondrement d'un ouvrage et ses répercussions en chaîne sur la structure de la totalité de l'immeuble et des immeubles mitoyens, impossibilité de procéder au confortement de l'immeuble sans mettre en danger la sécurité physique des ouvriers... À titre d'exemple, la jurisprudence a statué que le maire ne commet aucune faute en faisant évacuer l'immeuble lorsqu'il y a risque d'effondrement⁸ ;
- ◆ l'atteinte portée à la sécurité des occupants ou des tiers. Par exemple : impossibilité de maintien dans l'immeuble, impossibilité d'accès d'une voie privée ou d'usage de la voie publique eu égard au risque de chute, effondrement et projections de matériaux ou éléments de construction ;
- ◆ la justification de l'impossibilité technique de réaliser des travaux permettant de mettre en sécurité le bâtiment ou une estimation financière comparée au coût d'une construction équivalente intégrant le coût de démolition.

Recommandation

Au plan contentieux, les juges saisis de l'affaire vont accorder une très grande importance au rapport rendu par l'agent communal ou intercommunal ou par l'expert désigné par l'autorité compétente dont les termes techniques sont généralement entièrement repris dans le corps de la décision de justice. Il est donc essentiel de rappeler au technicien la nécessité de motiver clairement son rapport.

B. Procédure contradictoire

L'arrêté de mise en sécurité ordinaire prescrivant l'interdiction définitive d'habiter et/ou la démolition est pris à l'issue d'une **procédure contradictoire** avec la personne qui sera tenue d'exécuter les mesures : le propriétaire ou le titulaire de droits réels immobiliers sur l'immeuble, le local ou l'installation (article L. 511-10 du Code de la construction). Les modalités de la phase contradictoire sont prévues à l'article R. 511-3 du Code de la construction, la phase contradictoire précise **les motifs** et les **mesures envisagées et invite la personne désignée à transmettre ses observations**. Le délai d'exécution des mesures de réparation ou de démolition ne peut être inférieur à un mois à compter de la date de la notification de l'arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité (article R. 511-6 du Code de la construction).

⁸ Conseil d'État, 5 octobre 1979, Giroux, Rec CE 1979, p. 364.

Si l'adresse de la personne tenue d'exécuter les mesures n'est pas connue ou dans l'impossibilité de l'identifier, l'information de la phase contradictoire peut être affichée à la mairie de la commune ou, à Paris, Marseille et Lyon, de l'arrondissement où est situé l'immeuble ainsi que par affichage sur la façade de l'immeuble.

Selon les dispositions de l'article R. 511-3 du Code de la construction et de l'habitation :

« Dans le cadre de la procédure contradictoire mentionnée à l'article L. 511-10, l'autorité compétente mentionnée à l'article L. 511-4 informe les personnes désignées en application de l'article L. 511-10 des motifs qui la conduisent à envisager de mettre en œuvre la police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations et des mesures qu'elle compte prendre.

Le rapport mentionné à l'article L. 511-8 et, le cas échéant, les autres éléments sur lesquels l'autorité compétente se fonde sont mis à disposition des personnes susmentionnées qui sont invitées à présenter leurs observations dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois, (...).

À défaut de connaître l'adresse actuelle des personnes mentionnées à l'article L. 511-10 ou de pouvoir les identifier, l'information les concernant est valablement effectuée par affichage à la mairie de la commune ou, à Paris, Marseille et Lyon, de l'arrondissement où est situé l'immeuble ainsi que par affichage sur la façade de l'immeuble. »

IV. La protection des occupants dans la procédure de mise en sécurité

Pour rappel :

- ◆ L'hébergement correspond à un logement temporaire. Afin de répondre à l'obligation d'héberger, toutes sortes de solutions peuvent être retenues : logements d'urgence, logements foyers, logements du parc privé ou social, logements mis à disposition à titre temporaire par des associations ou opérateurs privés, hôtels, etc. Une fois la mainlevée de l'arrêté prononcée, la période d'hébergement prend fin et le ménage concerné retourne dans le logement initial.
- ◆ Le relogement est définitif, les occupants concernés ne retourneront pas dans leur ancien logement. Il donne lieu à un contrat de location et peut ouvrir notamment droit aux aides personnelles au logement (AL ou APL).
- ◆ La police générale n'ouvre pas les droits au régime de la protection des occupants. C'est pourquoi elle est à utiliser uniquement dans les cas où il n'est pas possible de faire usage de la police spéciale de mise en sécurité.

Lorsque l'autorité administrative a notifié l'arrêté de mise en sécurité, les dispositions relatives à la protection des occupants définies aux articles L. 521-1 et suivants s'appliquent.

Dès le 1^{er} jour qui suit l'envoi de la notification de l'arrêté de mise en sécurité ou son affichage jusqu'au 1^{er} jour du mois qui suit la notification ou l'affichage de l'arrêté de mainlevée, la suspension des loyers s'appliquent pour les occupants.

Pour le bail, la durée prévue initialement est prolongée de la durée comprise de la notification de l'arrêté jusqu'à sa mainlevée.

Selon les dispositions de l'article L. 521-3-1 du Code de la construction :

*« I.- Lorsqu'un immeuble fait l'objet d'une interdiction temporaire d'habiter ou d'utiliser ou que les travaux prescrits le rendent temporairement inhabitable, le **propriétaire ou l'exploitant est tenu d'assurer aux occupants un hébergement décent correspondant à leurs besoins.***

À défaut, l'hébergement est assuré dans les conditions prévues à l'article L. 521-3-2. Son coût est mis à la charge du propriétaire ou de l'exploitant.

(...)

*II.- Lorsqu'un immeuble fait l'objet d'une interdiction définitive d'habiter (...), ainsi qu'en cas d'évacuation à caractère définitif, le **propriétaire ou l'exploitant est tenu d'assurer le relogement des occupants.** Cette obligation est satisfaite par la présentation à l'occupant de l'offre d'un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités. Le propriétaire ou l'exploitant est tenu de verser à l'occupant évincé une indemnité d'un montant égal à trois mois de son nouveau loyer et destinée à couvrir ses frais de réinstallation.*

En cas de défaillance du propriétaire ou de l'exploitant, le relogement des occupants est assuré dans les conditions prévues à l'article L. 521-3-2. »

Si l'arrêté de mise en sécurité prescrit une interdiction temporaire d'habiter, le propriétaire doit procéder à **l'hébergement** des occupants. S'il ne le fait pas, la commune ou l'EPCI se substitue à lui. Le coût de l'hébergement sera mis à la charge du propriétaire ou de l'exploitant.

Dans le cas où l'arrêté de mise en sécurité prescrit une interdiction définitive d'habiter, le propriétaire doit procéder au **relogement** des occupants. De même, en cas de défaillance, c'est la commune ou l'EPCI qui fera une proposition de relogement. En cas de relogement par l'autorité publique, le propriétaire est tenu de payer 12 mois du nouveau loyer principal. De plus, le propriétaire ou l'exploitant est tenu de verser à l'occupant évincé une indemnité d'un montant égal à trois mois de son nouveau loyer et destinée à couvrir ses frais de réinstallation. Pour plus de précisions, se référer au "Guide de l'hébergement et du relogement" du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne.

Comment mettre en œuvre la police de mise en sécurité en copropriété ?

I. La procédure contradictoire en copropriété

Dans le cadre de la procédure de mise en sécurité ordinaire, en copropriété, la procédure contradictoire doit durer au minimum deux mois avant la prise de l'arrêté ordinaire. L'information est faite au syndic, représentant le syndicat des copropriétaires, qui entre en relation avec les copropriétaires.

Selon les dispositions de l'article R. 511-10 du Code de la construction :

« Lorsque des désordres affectant les seules parties communes d'un immeuble en copropriété sont susceptibles de justifier le recours aux mesures prévues à l'article L. 511-11, l'information prévue par l'article R. 511-3 est faite au syndicat des copropriétaires pris en la personne du syndic, qui la transmet immédiatement aux copropriétaires. Le syndic représentant le syndicat des copropriétaires dispose alors, pour présenter des observations, d'un délai qui ne peut être inférieur à deux mois à compter de la date à laquelle il a reçu l'information faite par l'autorité compétente. »

L'arrêt Houziaux (n° 343348) du Conseil d'État du 10 octobre 2012 précise que lorsque les désordres affectent les parties communes de l'immeuble, l'arrêté de mise en sécurité doit être ordonné à l'encontre de chacun des copropriétaires et propriétaires mitoyens.

Lorsque les désordres affectent des parties communes spéciales, à usage exclusif ou des parties privatives de l'immeuble, l'arrêté de mise en sécurité peut être ordonné à l'encontre des seuls copropriétaires concernés. Pour ce faire, l'arrêté de mise en sécurité doit être très précis dans le descriptif de la localisation des désordres. Le Conseil d'État applique les dispositions du règlement de copropriété dès lors que celui-ci n'est pas susceptible d'interprétation. Dans le cas contraire, l'interprétation du règlement de copropriété relève des tribunaux judiciaires.

Exemple tiré de la jurisprudence :

Conseil d'État, 22 octobre 2010, n° 320495, Syndic. rue de Solferino

« Considérant (...) qu'en jugeant que le gros œuvre du bâtiment B devait être regardé comme partie commune par application des dispositions précitées de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1965, alors qu'il ressortait des éléments qui lui étaient soumis que **ce bâtiment était affecté à l'usage et l'utilité exclusifs** (de la SCI propriétaire en entier du bâtiment), laquelle devait par ailleurs en application du règlement de copropriété, en assumer seule les charges de réparation, et le cas échéant, de reconstruction, et qu'il répondait ainsi à la définition des parties privatives figurant à l'article 2 de la même loi, le tribunal administratif a commis une erreur de droit ».

Dans cette affaire, un arrêté de péril mettant à la charge du syndicat des copropriétaires la réparation du toit d'un bâtiment de fond de cour a été annulé au motif que ledit ouvrage constituait une partie privative.

Recommandation

Avant de prendre un arrêté de mise en sécurité en copropriété il est nécessaire de prendre connaissance du règlement de la copropriété.

Pour rappel :

- ◆ La mitoyenneté est régie par les articles 653 à 673 du Code civil. La mitoyenneté est un droit de propriété sur un mur, une clôture, une haie, un fossé, édifiés sur la limite séparative, qui appartiennent en commun à deux voisins, dont les terrains sont contigus.
- ◆ L'indivision et la copropriété, si elles présentent des points de similitude (formes de propriété collective, l'une précaire et l'autre pérenne), relèvent de régimes juridiques différents.
- ◆ Pour plus d'informations concernant la spécificité des procédures en copropriété, vous pouvez consulter le guide du PNLHI : « Lutte contre l'habitat indigne – La mise en œuvre des procédures dans les copropriétés ».

II. La suspension des loyers dans le cas d'une procédure de mise en sécurité en copropriété

Le contentieux de la suspension des loyers dans les copropriétés frappées d'arrêté de mise en sécurité relève des juridictions civiles car il porte sur les relations contractuelles de droit privé conclues entre le copropriétaire bailleur et l'occupant au titre du bail. Le juge civil est également compétent pour interpréter les documents contractuels de la copropriété (règlement, état descriptif des charges). En revanche, l'appréciation de la légalité de l'arrêté de mise en sécurité, acte administratif individuel, relève des juridictions administratives.

Selon les dispositions de l'article L. 521-2 du Code de la construction et de l'habitation :

« Pour les locaux visés par un arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité pris en application de l'article L. 511-11 ou de l'article L. 511-19 [...], le loyer en principal ou toute autre somme versée en contrepartie de l'occupation du logement cesse d'être dû à compter du premier jour du mois qui suit l'envoi de la notification de l'arrêté ou de son affichage à la mairie et sur la façade de l'immeuble, jusqu'au premier jour du mois qui suit l'envoi de la notification ou l'affichage de l'arrêté de mainlevée. »

Illustration tirée de la jurisprudence :

Cour de cassation, 20 octobre 2016, chambre civile 3, n° de pourvoi 15-22680

« S'agissant de l'arrêté de péril pris uniquement sur les parties communes de l'immeuble en copropriété (en l'espèce, la façade), certaines Cours d'appel refusaient d'appliquer cette suspension dès lors que la sécurité du locataire n'était pas compromise par l'état du bâtiment, qu'il ne subissait pas une privation dans l'occupation de son logement du fait des désordres ou des travaux à entreprendre pour y remédier, ou encore que l'arrêté ne prévoyait pas une interdiction d'habiter.

Elle censure les juges du fond en ce qu'ils ont ajouté une condition à la loi : l'article L. 521-2 du Code de la construction ne subordonne pas la dispense de l'obligation de payer le loyer à ces conditions particulières. Ainsi, lorsqu'un arrêté de péril vise les parties communes d'un immeuble en copropriété, la suspension des loyers concerne la totalité des lots comprenant une quote-part dans les parties communes et s'applique même si l'arrêté ne porte que les parties communes de l'immeuble. »

La suspension des loyers concerne tous les bailleurs de la copropriété, même si leurs logements ne sont pas directement exposés aux désordres des parties communes. Ce principe a été réaffirmé par un arrêt de la Cour de Cassation (Cass. Civ. III, 20/10/2016), suite à des interprétations opposées des juridictions inférieures. Des ajustements sont toutefois consentis. Lorsque le règlement de copropriété organise une spécialisation des parties communes, seul le bâtiment visé par l'arrêté est concerné par la suspension des loyers. Il en va de même si la copropriété est organisée en syndicat principal et en syndicats secondaires : seul le syndicat secondaire concerné par l'arrêté sera affecté par la suspension des loyers.

III. Dans une copropriété inorganisée ou désorganisée, quels points de vigilance doivent être respectés lors de la mise en place d'une procédure de mise en sécurité ?

Les notions de copropriété inorganisée et désorganisée

Il n'existe pas de définition légale d'une copropriété inorganisée et/ou désorganisée.

En pratique, une copropriété peut être considérée comme :

- ◆ **inorganisée** lorsque, non seulement elle n'a pas de syndic professionnel ou volontaire, mais elle n'a même pas établi tout ou partie des documents de base d'une copropriété tels que prévus par la loi du 10 juillet 1965 (règlement de copropriété, état descriptif de division) ;
- ◆ **désorganisée** lorsque les documents mentionnés ci-dessus existent et permettent un fonctionnement normal de la copropriété, à ceci près que celle-ci est dépourvue d'organes de gestion opérants (syndic).

Dans le cas d'une copropriété sans syndic, l'autorité compétente devra prendre garde à procéder de la façon suivante :

- ◆ notifier ses mises en demeure à chacun des copropriétaires si les désordres affectent les parties communes ;
- ◆ s'il décide de déclencher une procédure de mise en sécurité, procéder à l'affichage de l'arrêté en mairie et sur le bâtiment (article L. 511-12 du Code de la construction et de l'habitation) ;
- ◆ en présence d'une mesure de démolition et/ou d'un passage en travaux d'office (cela ne s'applique qu'en l'absence d'urgence car en cas d'arrêté de mise en sécurité d'urgence, il faut agir sans tarder y compris par travaux d'office avant de faire ce qui est décrit dans les lignes qui suivent) :
 - demander la désignation d'un **administrateur provisoire** par voie de référé auprès du président du TGI, administrateur provisoire auquel il sera dévolu le pouvoir de représenter la copropriété et parallèlement obtenir l'autorisation du président du Tribunal de Grande Instance statuant en la forme des référés aux fins de procéder à la destruction de l'immeuble si elle a été prescrite ;
 - émettre les titres de recouvrement du montant majoré des travaux exécutés d'office à l'encontre du copropriétaire concerné (en cas de travaux d'office sur parties communes de copropriétés, le recouvrement est fait copropriétaire par copropriétaire selon leurs tantièmes) ;
- ◆ recourir à la procédure de l'état de carence si ses conditions de mise en œuvre sont réunies (vous pouvez sur ce point vous référer au guide du PNLHI : « La mise en œuvre des procédures dans les copropriétés », réédition juillet 2018).



**MINISTÈRE
CHARGÉ
DU LOGEMENT**

*Liberté
Égalité
Fraternité*