

I - Le déclenchement de la procédure de péril, péril imminent ou péril ordinaire ?

Le péril peut être constaté par le Maire mais aussi par tout particulier qui a le devoir de le lui signaler (Code de la Construction et de l'Habitation, article L. 511-1).

Le Maire peut alors « faire procéder à toutes visites qui lui paraîtront utiles à l'effet de vérifier l'état de solidité de tout mur, bâtiment et édifice ».

De ces visites, le Maire peut conclure à l'état de péril.

Cependant, le péril, bien que probable, peut ne pas être immédiat.

Le péril dont la réalisation est susceptible d'intervenir à brève échéance est qualifié d'imminent : l'édifice ou une partie de celui-ci risque de s'effondrer à tout moment (Larroumec Pierre, Police des édifices menaçant ruine, Jurisclasseur Collectivités Territoriales, fascicule 721, 2007).

Le péril non imminent ou ordinaire est celui qui résulte de l'état de ruine d'un édifice dont l'effondrement total ou partiel n'est pas susceptible de se réaliser dans un avenir immédiat (Conseil d'Etat, 11 janvier 1961, Guillous, Recueil CE 1961, page 962).

L'appréciation de la situation d'urgence appartient au Maire. Cette appréciation doit se fonder sur la réalité du danger, son actualité ou sur les troubles qu'il est susceptible d'engendrer (Conseil d'Etat, 20 mars 1959, Mayeur, Recueil CE 1959, page 196).

Ainsi, dans un premier temps, le Maire a le choix entre deux procédures : la procédure d'urgence (édifices en état de péril imminent (code de la construction et de l'habitation, art. L. 511-3) et la procédure ordinaire (les immeubles dont l'état de péril n'est pas imminent (code de la construction et de l'habitation, article L. 511-2). C'est de la qualification du péril que va découler le choix de la procédure.

Compte tenu de la nouvelle rédaction de l'article L. 511-3, il semble que les deux procédures ne puissent être menées concurremment comme cela était possible sous l'empire de l'ancienne législation.

Désormais, ce n'est que si les mesures ordonnées par le Maire n'ont pas conjuré l'imminence du danger et mis fin durablement au péril, que le Maire poursuit son action en engageant la procédure de péril ordinaire.

En l'absence de péril imminent, le Maire peut se borner à engager la procédure de péril ordinaire (qui est la procédure normale) (Larroumec Pierre, Police des édifices menaçant ruine, Juris -Classeur Collectivités Territoriales, fascicule 721, 2007).

Les deux procédures ne sont donc pas exclusives l'une de l'autre.

II - La procédure de péril imminent

En application des alinéas 1er et 2nd de l'article L. 511-3 du code de la construction et de l'habitation, « En cas de péril imminent, le maire, après avertissement du propriétaire, demande à la juridiction administrative compétente la nomination d'un expert qui, dans les vingt-quatre heures qui suivent sa nomination, examine les bâtiments, dresse constat de l'état des bâtiments mitoyens et propose des mesures de nature à mettre fin à l'imminence du péril s'il la constate ».

Cette procédure est qualifiée par le Décret n° 2006-1359 du 8 novembre 2006 de « référé en matière de bâtiments menaçant ruine et de sécurité des immeubles collectifs à usage principal d'habitation ».

L'avertissement adressé au propriétaire qui doit précéder la désignation de l'expert doit être motivé.

Les frais d'expertise incombent au propriétaire (Conseil d'Etat, 18 mai 1988, Ville Toulouse c/ Copropriétaire de la rue Malcousinat, requête n° 39348).

Notons que l'architecte des bâtiments de France (ABF) doit être informé et invité à participer aux opérations d'expertise si l'immeuble est situé : dans un secteur sauvegardé ; dans une zone de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU) ; sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ; dans le champ de visibilité d'un édifice inscrit ou classé, protégé au titre de la loi du 2 mai 1930 comme monuments ou sites naturels inscrits ou en voie de classement ou comme appartenant à la zone autour des monuments historiques ou naturels et sites inscrits (Loi du 2 mai 1930, articles 4, 9, 17, et 28).

L'architecte des bâtiments de France dispose de huit jours pour intervenir (Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, 11 juin 1998, Mme Ebri, requête n° 95BX01169).

Si le rapport de l'expert conclut à l'existence d'un péril grave et imminent, le Maire ordonne les mesures provisoires rapides indispensables pour garantir la sécurité.

Le péril imminent ne permet que l'imposition ou la réalisation de travaux d'urgence de confortement. (Site Internet du Pôle National de Lutte contre l'Habitat Indigne). Ces mesures sont prescrites sous la forme d'un arrêté de péril.

1. Arrêté de péril imminent

Cet arrêté doit être motivé et préciser le délai dont bénéficie le propriétaire (dont le nom doit apparaître dans l'arrêté) pour exécuter les mesures provisoires prévues. Ces mesures doivent être précises.

Le plus souvent, elles consistent en la pose de barrières de sécurité, à la condamnation d'ouvertures, à la démolition d'une cheminée, d'une corniche, d'un escalier, à l'étalement de murs, à des travaux de déblaiement (Conseil d'Etat, 28 décembre 1992, Compagnie générale des industries textiles, requête n° 107001).

De surcroît, l'article L. 511-3 du code de la construction et de l'habitation prévoit si nécessaire l'évacuation de l'immeuble (Conseil d'Etat, 24 mars 1989, M. et Mme Junino, requête n° 77163).

Toutefois, elles ne peuvent, puisqu'il s'agit de mesures provisoires, exiger la démolition de l'immeuble (Conseil d'Etat, 12 juin 1987, Ville de Reims, requête n° 65225) (Sauf cas de circonstances exceptionnelles).

L'arrêté doit être notifié dans la forme administrative ou par voie postale aux propriétaires et aux titulaires de droits réels immobiliers sur les locaux ainsi qu'aux titulaires de parts donnant droit à l'attribution ou à la jouissance en propriété des locaux, aux occupants et, si l'immeuble est à usage total partiel d'hébergement à l'exploitant. À défaut de connaître leur adresse, la procédure peut être poursuivie en affichant l'arrêté de péril à la mairie de la commune ainsi que sur la façade de l'immeuble concerné (code de la construction et de l'habitation, article L. 511-1-1). Lorsque les travaux prescrits ne concernent que les parties communes d'un immeuble en copropriété, la notification est valablement faite au seul syndicat de la propriété. Il doit aussi être communiqué au Président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, aux organismes payeurs des aides personnelles au logement ainsi qu'au gestionnaire du fonds de solidarité pour le logement du département lorsque le bâtiment menaçant ruine est à usage total ou partiel d'habitation.

2. Exécution des mesures provisoires

Le propriétaire est tenu de réaliser les mesures provisoires nécessaires pour garantir la sécurité dans le délai imparti (Il peut se libérer de cette obligation en les faisant réaliser dans le cadre d'un bail à réhabilitation. Il peut aussi conclure sur le bien concerné un bail emphytéotique ou un contrat de vente moyennant paiement d'une rente viagère, à charge pour les preneur ou débirentier d'exécuter les travaux prescrits).

En cas de passivité du propriétaire, le Maire les fait exécuter d'office pour le compte et aux frais des propriétaires (Conseil d'Etat, 18 mai 1988, Ville de Toulouse, requête n° 39348).

Si les mesures ont à la fois conjuré l'imminence du danger et mis fin durablement au péril, le Maire, sur le rapport d'un homme de l'art, prend acte de leur réalisation et de leur date d'achèvement.

Lorsque l'imminence du danger est écartée, les mesures nécessaires pour faire cesser définitivement le péril doivent faire l'objet d'une procédure normale qui relaie l'arrêté de péril imminent.

Le péril peut également ne pas être imminent et seule une procédure normale est alors engagée.

III - La procédure de péril ordinaire

La procédure de péril ordinaire est régie par L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation.

Avant de prendre un arrêté de péril ordinaire à l'encontre d'un immeuble, le Maire doit en informer préalablement le propriétaire et les titulaires de droits réels immobiliers. Le Maire communique aux intéressés l'ensemble des éléments utiles en sa possession et les invite à présenter leurs observations dans un délai qu'il fixe et qui ne peut être inférieur à un mois (article R. 511-1 du code de la construction et de l'habitation).

Le Maire est réputé avoir satisfait à cette obligation lorsqu'il a informé les propriétaires et titulaires de droits réels immobiliers tels qu'ils figurent au fichier immobilier de la conservation des hypothèques ou au livre foncier.

Un délai minimal d'un mois leur est laissé pour présenter leurs observations.

Comme dans le cadre de la procédure de péril imminent, l'ABF devra être consulté si nécessaire.

L'administration ainsi que le propriétaire peuvent chacun recourir à une expertise contradictoire.

1. L'arrêté de péril ordinaire

L'arrêté de péril doit indiquer de manière précise les causes du danger et les réparations nécessaires pour mettre fin définitivement à l'état de péril ou les travaux de démolition (selon ce qui semble nécessaire au Maire). Il mentionne le délai d'exécution des travaux. Celui-ci court à compter de la notification et ne peut être inférieur à un mois.

Le Maire ne doit enjoindre au propriétaire que d'effectuer les travaux nécessaires à la suppression du péril (Conseil d'Etat, 29 novembre 1935, Lossa, Recueil CE page 1118). Une démolition ne peut être régulièrement ordonnée que si elle est nécessaire ou si les travaux indispensables pour faire cesser le péril équivalent à une véritable reconstruction de l'édifice (Conseil d'Etat, 6 mai 1970, Ubaid, Recueil CE 1970, page 303).

S'agissant des notifications, elles répondent aux mêmes exigences que celle mises en œuvre dans le cadre de la procédure de péril imminent.

L'arrêté de péril est, à la demande du maire, publié à la conservation des hypothèques ou au livre foncier dont dépend l'immeuble pour chacun des locaux aux frais du propriétaire.

2. L'exécution des travaux

Le propriétaire doit exécuter l'ensemble des travaux prescrits par l'arrêté de péril. Leur coût, ainsi que les frais et dépens (notamment le coût des expertises judiciaires) est mis à la charge du propriétaire. Les modalités d'exécution sont choisies librement (possibilité de passer un bail à réhabilitation ou emphytéotique à un tiers preneur).

En cas d'inexécution des travaux à l'expiration du délai imparti, le Maire met en demeure le propriétaire d'y procéder dans un délai fixé (il ne peut être inférieur à un mois).

À défaut de réalisation des travaux dans ce délai, le Maire, par décision motivée, fait procéder d'office à leur exécution (pour le compte et aux frais des propriétaires défaillants). Il peut également faire

procéder à la démolition prescrite, sur ordonnance du Juge statuant en la forme des référés, rendue à sa demande. Ces travaux ont le caractère de travaux publics (Conseil d'Etat, 13 février 1991, Préfet de police, requête n° 62649).

Les travaux d'office sont financés sur le budget municipal (Code la construction et de l'Habitat, article L. 511-4).

Le recouvrement des frais est effectué comme en matière d'impôts directs.

Le Maire émet un titre de recette exécutoire (Conseil d'Etat, 6 mars 1987, Société Éts Roth, requête n° 45409).

Tous les frais générés par l'exécution des travaux ou la démolition prescrits par l'arrêté de péril doivent être remboursés. Des frais comme l'évacuation des déblais peuvent être inclus. Les frais d'expertise sont également remboursables. En revanche, le remboursement de frais relatifs à des travaux effectués sur l'édifice mais non prescrits ne peut être exigé du propriétaire (Conseil d'Etat, 3 décembre 1982, Époux Mohr, requête n° 33124, Recueil CE 1982, page 552).

En présence d'une copropriété et eu égard à l'indivisibilité du péril et des travaux nécessaires, les frais doivent être mis à la charge de l'ensemble des intéressés (Conseil d'Etat, 18 mai 1988, Ville de Toulouse, Recueil CE 1988, tables, pages 661 et 939).

Un rapport d'un homme de l'art doit constater que les travaux prescrits ont été réalisés. Sur cette base, le maire prend acte de la réalisation des travaux ainsi que de leur date d'achèvement et prononce la main levée de l'arrêté de péril et, le cas échéant, de l'interdiction d'habiter et d'utiliser les lieux (Larroumec Pierre, op. cité).

Cet arrêté est notifié dans les mêmes conditions que la prise de l'arrêté de péril.

IV - Le droit des occupants

Les arrêtés de péril imminent ou ordinaire peuvent comprendre en cas de danger, des interdictions temporaires ou définitives d'habiter ou d'utiliser les lieux.

Le propriétaire est alors tenu d'assurer le relogement ou l'hébergement des occupants dans les conditions prévues aux articles L. 521-1 à L. 521-3-2 du code de la construction et de l'habitation.

Cependant, en cas de défaillance du propriétaire, le Maire prend les dispositions nécessaires relatives à l'hébergement et au relogement des occupants lorsqu'il est l'autorité compétente en matière de police (article L. 521-3-2 du nouveau du code de la construction et de l'habitation).

Le coût de l'hébergement ou du relogement est mis à la charge du propriétaire ou à celle de l'exploitant (cas de l'hôtel meublé). De plus, la commune bénéficie d'une hypothèque légale, à faire inscrire au fichier immobilier garantissant sa créance, au cas où le propriétaire n'a pas honoré sa dette.

Les occupants évincés ont droit à une indemnité versée par le propriétaire ou l'exploitant, d'un montant égal à trois mois de leur nouveau loyer destinée à couvrir leurs frais de réinstallation. Si le propriétaire refuse de verser cette indemnité, l'occupant devra saisir le juge d'instance.

A la date de l'arrêté de péril portant interdiction d'habiter, le loyer ou la redevance d'occupation cesse d'être dû et le bail est prorogé à concurrence de la durée d'indisponibilité des lieux (Article L. 511-5 qui renvoie à l'article L. 521-2 nouveau du code de la construction et de l'habitation). Les arrêtés de péril ne peuvent pas entraîner la résiliation de plein droit d'un bail ou autre contrat d'occupation.

Enfin, l'article L. 511-5 précise qu'à compter de la notification de l'arrêté de péril (qu'il soit imminent ou non imminent), les locaux vacants ne peuvent être ni loués ni mis à disposition pour quelque usage que ce soit.

V - Le contentieux des arrêtés de péril

1. Les recours envisageables

L'arrêté de péril peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, de la part du propriétaire ainsi que des locataires, dans le délai de deux mois à compter de la notification (Conseil d'Etat, Assemblée, 4 juillet 1958, Société éts Thibout , Recueil CE 1958, page 413).

La matière relève depuis 1995 du juge unique qui statue en premier et dernier ressort, en audience publique après audition du commissaire du gouvernement (article R. 222-13 9° du Code de Justice Administrative). Un pourvoi en cassation contre l'ordonnance est possible devant le Conseil d'Etat.

Le propriétaire peut également saisir le Juge des Référé d'une demande de suspension (Code de Justice Administrative, article L. 521-1) (Conseil d'Etat, 16 octobre 1987, Mme Goimier, requête n° 84771) ou utiliser la procédure du référé-liberté de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le droit de propriété constituant une liberté fondamentale. Cette procédure peut être mise en œuvre si le Maire porte une atteinte grave et illégale au droit de propriété en ordonnant par exemple la démolition de l'immeuble.

Les arrêtés de péril imminent ou ordinaire peuvent également faire l'objet d'un déféré préfectoral dans le cadre du contrôle de légalité.

Enfin, si un changement dans les circonstances fait cesser l'état de péril, le propriétaire peut demander l'abrogation de cet arrêté de péril (Conseil d'Etat, 15 janvier 1986, Mme veuve Jean Comte, requête n° 61340).

2. Les Responsabilités qui peuvent être engagées

Responsabilité du maire

La carence du maire dans l'exercice de son pouvoir de police des édifices menaçant ruine est de nature à engager la responsabilité de la commune.

Toute illégalité de l'arrêté de péril constitue en principe une faute de nature à engager la responsabilité de l'administration. Précisons que depuis l'arrêt du Conseil d'Etat Commune de Baalon du 27 décembre 2006 (requête n° 284022), la faute lourde n'est plus exigée pour engager la responsabilité de la commune.

Le propriétaire d'un immeuble même vétuste ayant irrégulièrement fait l'objet de travaux d'office peut réclamer une indemnité représentant le coût des travaux strictement nécessaires pour la remise en état dudit immeuble, même si ces travaux ont pour résultat de donner une plus-value à l'édifice par rapport à son état antérieur (Conseil d'Etat, 4 octobre 1972, Vve Peltier, Recueil CE 1972, page 612).

Lorsque l'autorité administrative porte atteinte à la propriété immobilière de manière gravement irrégulière, elle commet soit une emprise irrégulière soit une voie de fait (il y a alors intervention du juge judiciaire) (Tribunal des Conflits, 12 janvier 1987, Caille)

La responsabilité pénale du Maire peut être engagée, notamment par la commission d'infractions non intentionnelles (Code pénal article 121-3).

Responsabilités du propriétaire

La responsabilité du propriétaire peut être engagée sur la fondement de la responsabilité civile (article 1386 du Code civil aux termes duquel : « Le propriétaire d'un bâtiment est responsable du dommage causé par sa ruine lorsqu'elle est arrivée par suite du défaut d'entretien ou par le vice de sa construction »).

Sa responsabilité pénale est engagée si le manque d'entretien met en danger autrui (Nouveau Code Pénal (NCP) article 223-1) et pour homicide involontaire (NCP article 221-6).

Le refus délibéré et sans motif légitime, constaté après mise en demeure, d'exécuter les travaux prescrits en application des articles L. 511-2 et L. 511-3 du code de la construction de et l'habitation constitue un délit sanctionné d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 50 000 euros.

L'article L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation prévoit qu'est puni d'un emprisonnement de trois ans et d'une amende de 100 000 euros le fait de détruire, détériorer ou de rendre impropre à l'habitation, des locaux ayant fait l'objet d'un arrêté de péril, dans le but de faire quitter les lieux aux occupants.

Est puni des mêmes peines le fait de mauvaise foi de ne pas respecter une interdiction d'habiter et d'utiliser ces locaux ainsi que de les louer et de les mettre à disposition.

Des peines complémentaires sont également prévues comme la confiscation du fonds de commerce, l'interdiction d'exercer une activité en rapport avec l'infraction.

Ces peines s'appliquent également aux personnes morales.

VI - Les limites de la procédure

Ces limites se posent notamment en terme de coordination de la police des édifices menaçant ruine avec d'autres polices.

En particulier, les décisions du Maire ne peuvent pas avoir pour effet de faire obstacle à l'exécution de la réglementation de l'urbanisme ; les travaux ordonnés à la suite d'un arrêté de péril doivent être compatibles avec les documents d'urbanisme (Conseil d'Etat, 20 janvier 1978, Ville de Lyon, requête n° 02668).

Lorsqu'un immeuble en état de péril est par ailleurs frappé d'une servitude d'alignement résultant soit des plans d'alignement, soit des plans locaux d'urbanisme opposables aux tiers, le Maire ou le Tribunal administratif doivent tenir compte de cette servitude lorsqu'ils prescrivent les mesures nécessaires.

Ainsi, la démolition des parties frappées d'alignement devra être ordonnée, la réparation ou des travaux confortatifs ne pouvant en aucun cas être prescrits, sauf dans l'hypothèse où le recul est tel que l'application de la servitude de reculement suppose l'expropriation préalable de l'immeuble (Conseil d'Etat, 15 avril 1964, Schuld).

Les pouvoirs conférés au maire par les articles L. 511-2 et L. 511-3 ne lui permettent pas d'imposer au propriétaire des prescriptions d'ordre esthétique : forme des balcons et nature des matériaux mis en œuvre (Conseil d'Etat, 11 mars 1983, Mme Lacroix, requête n° 21647).

L'arrêté de péril est une mesure de police et non un élément d'une politique de réhabilitation ; l'objet de cette législation n'est pas d'obliger à entreprendre des travaux de réparation ou de restauration définitifs du bâtiment, mais les travaux nécessaires pour mettre fin au péril (Site Internet Pôle National de lutte contre l'habitat insalubre).

Les décisions du Maire ne peuvent pas davantage contrevenir à la police du domaine public : un Maire ne saurait, par un arrêté de péril ordonner des travaux de consolidation d'un mur construit par un particulier sur le domaine public, dont l'existence même constitue une contravention de voirie (Conseil d'Etat, 28 mars 1969, dames Février et Gatelet, Recueil page 189).

Il ne peut d'ailleurs pas utiliser la procédure des édifices menaçant ruine pour faire démolir un tel mur (Conseil d'Etat, 2 mars 1977, Consorts Sutra-Barbier, Recueil, tables, page 732) (J-F Théry, op.cité. page 3).

Le Maire ne pouvant s'adresser d'injonctions, les propriétés communales ne relèvent pas de cette police. La commune est censée entretenir son patrimoine.