Analyse des nouvelles dispositions du code de la construction et de l'habitation

Intervention à la Maison de l'avocat

27 octobre 2021

Mme Juliette BRUNEAU

Rapporteuse publique au Tribunal administratif de Marseille

Introduction

Comme l'indique son titre, la loi ELAN (loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) du 23 novembre 2018 est avant tout une loi sur le logement. Partant du constat que « *Notre politique du logement est encore trop pensée pour les besoins d'hier, et pas assez pour ceux d'aujourd'hui, encore moins ceux de demain. Si bien que le logement, qui devrait être au service des individus, participer pleinement à leur autonomie, à leur mobilité et à leur épanouissement, est trop souvent une source de préoccupations, un frein, parfois même un obstacle* »¹, le gouvernement, habilité par l'article 198 de cette loi, a adopté des mesures législatives destinées notamment à lutter contre l'habitat indigne (LHI), l'un des objectifs phares de cette loi². Cet article impose d'ailleurs aux syndicats de copropriété de nouvelles obligations en la matière puisqu'il est à l'origine de la création de l'article L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation (CCH) qui prévoit que ces syndicats doivent désormais signaler au procureur de la République tout soupçon d'activités dites de « marchand de sommeil » au sein de la copropriété.

Les mesures législatives en cause se déclinent en trois axes :

- 1) Harmoniser et simplifier les polices administratives ;
- 2) Répondre plus efficacement à l'urgence ;
- 3) Favoriser l'organisation au niveau communal.

C'est pour répondre à ces trois objectifs que l'ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 (relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations et la réforme des contentieux en la matière) est intervenue. Forte de 22 articles, elle crée **une police unique de l'habitat**, qui remplace **une dizaine de procédures dispersées**. Le nouveau dispositif législatif est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021 et l'ordonnance est donc applicable aux arrêtés pris à compter de cette date³.

¹ Ministère de la cohésion sociale et des territoires, synthèse de l'avant-projet relatif à la loi ELAN, 12 décembre 2017

² La Lutte contre l'habitat indigne (LHI) est un sujet de préoccupation majeur dans les politiques de l'habitat. La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (article 1-1 modifié) en pose une définition : « *constituent un habitat indigne les locaux ou les installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé* ».

³ Il est à noter que lorsqu'une procédure a commencé avant le 1^{er} janvier 2021, conformément aux dispositions en vigueur avant la réforme et sans qu'un arrêté n'ait été notifié, elle se poursuit après le 1^{er} janvier 2021 selon les règles applicables à compter de cette date (voyez l'article 19 de l'ordonnance et l'article 7 du décret n° 2020-1711 du 24 décembre 2020 complétant l'ordonnance).

Il existait, avant l'intervention de l'ordonnance, **six polices administratives spéciales de LHI**, prévues par le CCH. Il s'agissait, en prenant en considération l'urgence, des polices de :

- La sécurité des établissements recevant du public (ERP) : articles L. 123-1 et suivants ;
- La sécurité des équipements communs des immeubles collectifs à usage d'habitation (procédure ordinaire et d'urgence) : articles L. 129-1 et suivants ;
- L'entreposage de matières explosives ou inflammables dans les immeubles collectifs à usage d'habitation : article L. 129-4-1 ;
- La lutte contre le péril (procédure ordinaire et d'urgence) : articles L. 511-1 et suivants.

Huit autres polices spéciales de LHI étaient inscrites dans le code de la santé publique (CSP). Il s'agissait de polices relatives :

- Au danger sanitaire ponctuel imminent : article L. 1311-4 ;
- A la mise à disposition de locaux impropres à l'habitation : article L. 1331-22 ;
- A la sur-occupation du fait du logeur : article L. 1331 ;
- Aux locaux utilisés à des fins d'habitation et présentant un danger en raison de l'utilisation qui en est faite : article L. 1331-24 ;
- Aux îlots insalubres : article L. 1331-25 ;
- A l'insalubrité (procédure ordinaire et d'urgence) : articles L. 1331-26 et L. 1331-26-1 ;
- A la présence de plomb dans les revêtements : articles L. 1334-1 et suivants.

L'ordonnance procède ainsi à la création d'une police de la sécurité et de la salubrité unique prévue aux articles L. 511-1 et suivants du CCH. L'article L. 511-2 liste quatre situations auxquelles cette police doit remédier.

- 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 [l'article L. 511-3 du CCH précise que les dispositions du CCH sont applicables aux édifices ou monuments funéraires dans ce cas] ;
- Le fonctionnement défectueux ou le défaut d'entretien des équipements communs d'un immeuble collectif à usage principal d'habitation, lorsqu'il est de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants ou des tiers ou à compromettre gravement leurs conditions d'habitation ou d'utilisation [la liste de ces équipements est donnée à l'article R. 511-1 du CCH] ;
- L'entreposage, dans un local attenant ou compris dans un immeuble collectif à usage principal d'habitation, de matières explosives ou inflammables, lorsqu'il est en infraction avec les règles de sécurité applicables ou de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants ou des tiers ;
- L'insalubrité, telle qu'elle est définie aux articles L. 1331-22 et L. 1331-23 du CSP.

Le décret du 24 décembre 2020 complète le dispositif et intègre les procédures précédemment rappelées.

Dans les trois premiers cas visés à cet article L. 511-2 (1° à 3°), la compétence **appartient au maire ou au président de l'EPCI**. Quant au **préfet, il est compétent s'agissant du 4°** de l'article. Il s'agit ici de distinguer **sécurité** des personnes / **santé** des personnes⁴.

A l'analyse de ces dispositions et de celles du CCH plus largement, ainsi que de celles du CSP, on constate que :

- La police relative à la sécurité des ERP prévue au CCH est maintenue et reste inchangée ;
- La police relative au danger ponctuel imminent pour la santé publique, prévue au CSP, est maintenue et reste inchangée ;
- La police relative à la présence de plomb dans les revêtements est maintenue mais elle est articulée avec les dispositions du CCH et donc modifiée⁵ ;
- Les polices de la sécurité des équipements communs des immeubles collectifs à usage d'habitation, de l'entreposage de matières explosives ou inflammables dans les immeubles collectifs à usage d'habitation et relative à la lutte contre le péril, prévues au CCH, sont supprimées et reprises par les dispositions des 1°, 2° et 3° de l'article L. 511-2 ;
- Les polices relative à l'insalubrité, aux îlots d'insalubrité, aux locaux utilisés à des fins d'habitation et présentant un danger en raison de l'utilisation qui en est faite à la mise à disposition de locaux impropres à l'habitation et à la sur-occupation du fait du logeur ne sont pas véritablement supprimées puisqu'elles sont comprises dans les nouvelles dispositions des articles L. 1331-22 et L. 1331-23 du CSP qui visent l'ensemble de ces situations et l'article L. 1331-24 prévoit que les autorités compétentes doivent y remédier en appliquant la procédure prévue au CCH. Le 4° de l'article L. 511-2 renvoie également à ces dispositions du CSP.

Le but de cette intervention est de procéder à une analyse des dispositions de l'ordonnance du 16 septembre 2020 et surtout, d'identifier les nouveautés procédurales qu'elle contient (il y en a toutefois assez peu et l'économie du dispositif n'a pas tellement évolué).

Une rétrospective contentieuse et jurisprudentielle sur le sujet apparaît difficilement faisable au vue de l'entrée en vigueur récente de l'ordonnance mais une étude prospective contentieuse et jurisprudentielle reste toutefois possible.

⁴ L'article L. 511-5 fait état des spécificités s'agissant de la ville de Paris puisque le préfet de police de Paris aura compétence dans les matières prévues aux 1° à 3° dans le cas d'immeubles autres que les bâtiments à usage principal d'habitation.

⁵ L'article L. 1334-2 du CSP prévoit ainsi que « *Lorsqu'il est constaté l'existence de revêtements dégradés contenant du plomb à des concentrations supérieures aux seuils définis par arrêté des ministres chargés de la santé et de la construction, à la suite soit du dépistage d'un cas de saturnisme, soit du diagnostic prescrit en application du dernier alinéa de l'article L. 1334-1, soit du constat de risque d'exposition au plomb mentionné à l'article L. 1334-5 et que cette existence est susceptible d'être à l'origine de l'intoxication ou d'intoxiquer une femme enceinte ou un mineur, il est fait application des dispositions du titre Ier du livre V du code de la construction et de l'habitation* ».

Pour y parvenir, cette intervention se déroulera en quatre étapes : il conviendra de faire un point sur les dispositions à caractère général relative à la police unique mise en place par cette ordonnance (I), d'analyser ensuite les deux procédures qu'elle prévoit dans les situations que nous avons précédemment rappelées à savoir la procédure ordinaire et la procédure d'urgence (II et III) et enfin, de rappeler, plus concrètement, les modalités de saisine du tribunal administratif dans le cadre de la mise en œuvre de ces procédures, en abordant plus spécifiquement la question des frais d'expertise (IV).

Précisons toutefois que nous ne traiterons pas de la question de la police de la salubrité prévue au 4° de l'article L. 511-2 dont la compétence échoit au préfet (et pas au maire ou au président de l'EPCI comme c'est le cas dans les trois autres situations prévues à cet article) pour la simple et bonne raison que dans ce cas, le CCH ne prévoit pas la saisine d'un expert désigné par le tribunal administratif (TA)⁶. En effet, **l'article L. 511-8** prévoit que dans ce cas, la situation d'insalubrité est constatée dans un rapport motivé du directeur général de l'agence régionale de santé ou du directeur du service communal d'hygiène et de santé (par application de l'article L. 1422-1 du CSP). Ce rapport est remis au préfet préalablement à l'adoption de l'arrêté de traitement de l'insalubrité, qui peut en outre, avant l'adoption de cet arrêté, saisir également le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (article R. 1416-5 du CSP).

⁶ En effet, l'idée est de permettre aux communes ou aux intercommunalités ne disposant pas de moyens suffisants pour expertiser des bâtiments, ce qui n'est pas le cas des services de l'Etat, de solliciter la nomination d'un expert.

I. Généralités sur la nouvelle police de la sécurité des immeubles, locaux et installations

1) Police spéciale et police générale

Vous savez que lorsque l'autorité compétente est le maire ou le président de l'EPCI, celui-ci peut agir en vertu de ses pouvoirs de police générale prévus aux articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT)⁷.

Ces pouvoirs s'exercent dans l'hypothèse où le danger menaçant un immeuble résulte **d'une cause qui lui est extérieure**. A l'inverse, les dispositions du CCH doivent être mises en œuvre lorsque le danger provoqué par un immeuble provient **à titre prépondérant de causes qui lui sont propres**. Les critères jurisprudentiels permettant de délimiter les champs respectifs de ces deux polices ont été incertains jusqu'en 2005. Parfois, le CE combinait deux éléments, l'absence ou non d'extériorité du danger par rapport à l'immeuble, et le caractère naturel ou artificiel du danger (*CE, 8 janvier 1997, Hugenschmitt, n° 163927, 16392, fichée en B sur ce point*). Parfois, il prenait uniquement en considération ce deuxième critère (*CE, 7 février 2003, Commune de Beugnatre, n° 236824, fichée en B sur ce point : des désordres ayant pour seule origine un accident naturel ne peuvent donner lieu qu'à l'application de mesures de police générale, et non à la procédure de péril*). Il a été mis fin à ces hésitations par une décision du 27 juin 2005, *Ville d'Orléans (n° 262199, en B sur ce point ; solution confirmée par deux décisions des 10 octobre 2005 Commune de Badinières n° 259205, fichée en A sur ce point et 31 mars 2006 Mme Perone et autres n° 279664, 284091, fichée en B sur ce point)*.

Toutefois, dans cette décision « *Commune de Badinières* » (et plus récemment : *CE, 5 juin 2019, M. Batteau et autres, n° 417305*), le CE a précisé **qu'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.

Il est permis de douter sur l'avenir de cette jurisprudence et sur la pertinence de cette possibilité dans la mesure où l'ordonnance, et c'est une des nouveautés, prévoit désormais la possibilité d'agir immédiatement en cas d'extrême urgence. En effet, **la désignation d'un expert par le TA n'est plus obligatoire dans le cas de la mise en œuvre d'une procédure d'urgence** et le maire ou le président de l'EPCI peut faire usage des pouvoirs qu'il tient des dispositions du CCH dans un laps de temps très court et notamment dans la journée. A la lecture des conclusions de M. Olson, commissaire du gouvernement, sur cette affaire « *Commune de Badinières* », on constate que c'est précisément pour agir de manière presque immédiate (dans la journée) que le maire avait fait usage de ses pouvoirs de police générale. Aussi, cette jurisprudence vient consacrer la possibilité pour le maire d'une commune d'user de ses pouvoirs de police générale dans le cas d'un péril non pas imminent mais immédiat (le commissaire du gouvernement fonde d'ailleurs son raisonnement sur la théorie des circonstances exceptionnelles) et donc d'agir le plus rapidement possible, sans avoir à respecter les prescriptions procédurales issues du CCH. Il lui sera désormais possible de le faire également sur le fondement de ses pouvoirs de police spéciale.

⁷ Il est à noter enfin que l'article L. 2213-24 du CGCT rappelle les pouvoirs spéciaux dévolus au maire par le CCH.

2) Dispositions communes aux procédures ordinaire et d'urgence

Les différentes modalités de mise en œuvre de cette police unique sont précisées aux articles L. 511-7 à L. 511-18 du CCH. Il existe (et il existait) deux procédures : **ordinaire et d'urgence**. Les règles applicables vont varier dans chacun de ces cas et nous les étudierons donc séparément. Il reste que certaines sont toutefois communes à ces deux procédures, et notamment le droit de visite puisqu'en toute logique, il s'exerce avant même que l'autorité compétente ait déterminé laquelle de ces procédures elle souhaite appliquer.

- **Possibilité d'un droit de visite préalable**

L'article L. 511-7 prévoit en effet que l'autorité de police compétente peut faire procéder à toutes visites qui lui paraissent utiles pour évaluer les risques. Lorsque les lieux sont à usage total ou partiel d'habitation, les visites ne peuvent être effectuées qu'entre 6 heures et 21 heures. Dans deux cas précis, l'autorisation du JLD devra être obtenue (TJ dans le ressort duquel est situé l'immeuble en cause) : lorsque l'occupant s'oppose à la visite / lorsque la personne ayant qualité pour autoriser l'accès aux lieux ne peut pas être contactée.

- **Nécessité d'un constat des services municipaux ou intercommunaux compétents ou d'un constat d'expertise**

L'article L. 511-8 dispose que les cas mentionnés aux 1° à 3° sont constatés **dans un rapport des services municipaux ou intercommunaux compétents ou de l'expert désigné**. Ainsi dans le cadre de la mise en œuvre des deux procédures, un rapport de constat pourra être demandé soit à ces services, soit à cet expert.

C'est l'article L. 511-9 qui prévoit la saisine que 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. Cet expert devra donc examiner les bâtiments, dresser un constat (et pas une expertise et ça c'est important de le préciser !) de leur état, y compris celui des bâtiments mitoyens et proposer des mesures de nature à mettre fin au danger.

Si le rapport de l'expert conclut à **l'existence d'un danger imminent** alors c'est la **procédure d'urgence** (prévue par la section III du chapitre du CCH) que l'autorité compétente devra mettre en œuvre.

Je précise que **le sénateur Loïc Hervé a, le 8 avril 2021, posé une question** auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement sur la rédaction de l'article L. 511-8 (aucune réponse n'a encore été apportée) et il est intéressant d'en faire mention. M. Hervé explique que cet article, qui dispose que la situation de péril ne peut résulter que d'un rapport des services municipaux ou d'un expert judiciaire, semble exclure le recours à un homme de l'art privé. Or, selon lui, beaucoup de collectivités territoriales sont dépourvues de services compétents et devront donc systématiquement recourir à l'expert judiciaire, ce qui engendrerait des coûts supplémentaires. Il demande ainsi à la ministre de bien vouloir lui préciser si cet article doit être interprété comme excluant le recours à un homme de l'art. Mais, d'une part, un

expert désigné par le TA me paraît bien pouvoir être qualifié d'homme de l'art et il présente d'ailleurs certaines garanties, étant inscrit sur un tableau établi chaque année par le président de la CAA sur la base d'une nomenclature. D'autre part, ainsi que nous le verrons dans la quatrième partie, ces frais n'ont en réalité qu'à être avancés par l'autorité de police compétente, qui pourra se les faire rembourser, en vertu de l'article L. 511-17, comme en matière de contributions directes conformément aux dispositions de l'article L. 1617-5 du CGCT c'est-à-dire en émettant un titre exécutoire.

II. Procédure ordinaire applicable à l'arrêté de mise en sécurité

Ces remarques sont évidemment applicables aux arrêtés de traitement de l'insalubrité, sauf quelques différences.

- **Respect du contradictoire avant l'adoption de l'arrêté** (articles L. 511-10, R. 511-3 et R. 511-10)

L'article L. 511-10 précise les personnes avec lesquelles ce contradictoire doit avoir lieu :

- Le propriétaire ou le titulaire des droits réels immobiliers sur l'immeuble ;
- L'exploitant ou le propriétaire lorsqu'il s'agit d'ERP à usage total ou partiel d'hébergement ou lorsqu'elle concerne l'entreposage de matières explosives ou inflammables ;
- Les titulaires de la concession funéraire dans le cas d'un arrêté relatif à la sécurité des édifices ou monuments funéraires ;
- La personne qui a mis les immeubles, les locaux ou les installations à disposition ou celle qui en a l'usage lorsque la mesure de police porte sur l'usage qui en est fait. Les règles applicables sont prévues à l'article R. 511-3.

L'autorité compétente, préalablement à la prise d'un arrêté de mise en sécurité, **informe les personnes concernées des motifs** qui la conduisent à envisager de mettre en œuvre la police de la sécurité et de la salubrité des immeubles et des mesures qu'elle compte prendre. Le rapport motivé des services municipaux ou intercommunaux compétents ou de l'expert désigné **leur sont mis à disposition** de même que les autres éléments sur lesquels l'autorité compétente a pu se fonder et ces personnes disposent alors d'un délai **d'un mois** minimum pour présenter leurs observations. **Ce délai est réduit à 15 jours dans le cas des locaux impropres à l'habitation** (article L. 1331-23 du CSP / articles L. 511-8 et R. 511-3).

Le cas particulier de la copropriété est traité par l'article L. 511-10. Ainsi, lorsque les travaux prescrits ne concernent que les parties communes d'un immeuble en copropriété, la procédure contradictoire est valablement conduite **avec le seul syndicat de copropriétaires**, représenté par le syndic qui en informe immédiatement les copropriétaires. Le syndic dispose d'un délai minimum de deux mois (à compter de la date à laquelle il a reçu l'information de l'autorité compétente) pour présenter des observations au nom du syndicat des copropriétaires (R. 511-10).

Enfin, l'article R. 511-3 du CCH dispose que si l'adresse des personnes concernées n'est pas connue ou si elles ne peuvent pas être identifiées, l'information les concernant est affichée à la mairie de la commune (ou de l'arrondissement dans lequel l'immeuble est situé pour Paris, Marseille et Lyon), ainsi que par affichage sur la façade de l'immeuble.

- **Prescriptions contenues dans l'arrêté** (articles L. 511-11, R. 511-5 et R. 511-6)

L'arrêté de mise en sécurité prescrit la réalisation, dans le délai qu'il fixe, des mesures suivantes nécessitées par les circonstances à savoir :

- 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 ;
- La démolition de tout ou partie de l'immeuble ou de l'installation ;
- La cessation de la mise à disposition du local ou de l'installation à des fins d'habitation ;
- L'interdiction d'habiter, d'utiliser ou d'accéder aux lieux, à titre temporaire ou définitif.

L'article R. 511-5 précise que lorsque l'arrêté est pris à l'encontre de la personne qui a l'usage des immeubles, locaux ou installations (ou qui les a mis à disposition), les mesures sont uniquement des injonctions **de rendre l'utilisation des immeubles, locaux ou installations conformes aux prescriptions que l'autorité compétente édicte.**

L'article L. 511-11 précise que la démolition ou l'interdiction définitive d'habiter ne peut être prescrite 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.

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). Toutefois, cet article ajoute que lorsque l'immeuble ou le logement devient inoccupé et libre de location après la date de l'arrêté, la personne tenue par les prescriptions de l'arrêté n'est plus obligée de les exécuter dans le délai fixé, dès lors qu'il est sécurisé et ne constitue pas un danger pour la santé ou la sécurité des tiers. Mais l'autorité compétente peut prescrire ou faire exécuter d'office, aux frais de cette personne, toutes mesures nécessaires pour empêcher l'accès et l'usage du lieu, faute pour cette dernière d'y avoir procédé. Les mesures prescrites doivent, en tout état de cause, être exécutées avant toute nouvelle occupation, remise à disposition ou remise en location.

L'arrêté doit impérativement faire état **des conséquences de la défaillance** de la personne tenue d'exécuter ses prescriptions. À ce titre, il mentionne :

- Qu'à l'expiration du délai fixé, en cas de non-exécution des mesures et travaux prescrits, la personne tenue de les exécuter est redevable du paiement d'une astreinte par jour de retard ;
- Que les travaux pourront être exécutés d'office à ses frais.

Cet article L. 511-11 est une **nouveauté** puisqu'auparavant, dans le cadre des procédures ordinaires, une mise en demeure préalable était nécessaire à la suite de l'arrêté pour exécuter les mesures prescrites à la place du propriétaire. Désormais, **c'est l'arrêté lui-même qui vaut mise en demeure de réaliser les mesures prescrites.**

- **Avis préalable de l'architecte des bâtiments de France dans certains cas** (article R. 511-4)

Avant d'ordonner la réparation ou la démolition d'un immeuble, d'un local ou d'une installation, l'autorité compétente doit solliciter l'avis de l'ABF dans les cas où cet immeuble est inscrit au titre des monuments historiques (article L. 621-25 du code du patrimoine) ; situé dans les abords des monuments historiques (article L. 621-30 du même code) ; situé dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable classé (article L. 631-1 du même code) ; ou protégé au titre des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général (articles L. 341-1, L. 341-2 ou L. 341-7 du même code). Cet avis est **réputé émis en l'absence de réponse dans le délai de 15 jours**.

NB : Cet avis n'est pas requis pour les cas de fonctionnement défectueux ou de défaut d'entretien des équipements communs d'un immeuble collectif et d'entreposage de matières explosives ou inflammables.

- **Notification et communication de l'arrêté** (articles L. 511-12, R. 511-7 et R. 511-8)

La notification se fait **auprès de la personne qui est tenue d'exécuter les mesures prescrites**. Il est **également notifié** 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 ou partiel d'hébergement, à l'exploitant, s'ils sont connus.

Cas particulier de la copropriété : lorsque les travaux prescrits ne concernent que les parties communes d'un immeuble en copropriété, la notification aux copropriétaires est valablement faite au seul syndicat des copropriétaires, représenté par le syndic qui en informe immédiatement les copropriétaires.

L'article R. 511-8 précise que toutes les notifications et formalités sont réalisées par lettre remise contre signature ou par tout moyen conférant date certaine à la réception. L'article L. 511-12 précise les modalités de notification dans le cas où l'adresse des personnes mentionnées au premier alinéa est inconnue ou faute de pouvoir les identifier et prévoit une publication au fichier immobilier ou au livre foncier.

Enfin, l'article R. 511-7 du même code prévoit quant à lui une communication à certaines autorités (organismes payeurs des APL et gestionnaires du FSL du département en cause ou même le procureur de la République) de l'arrêté prescrivant les mesures ou de mainlevée. Ces transmissions permettent, par exemple, aux organismes payeurs des aides au logement de ne plus les verser dès la date de suspension du paiement du loyer (à savoir le 1^{er} jour du mois qui suit l'envoi de la notification ou l'affichage de l'arrêté d'insalubrité).

- **Mainlevée de l'arrêté** (article L. 511-14)

L'autorité compétente constate la réalisation des mesures prescrites ainsi que leur date d'achèvement. Elle prononce alors la mainlevée de l'arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité et, le cas échéant, l'interdiction d'habiter, d'utiliser ou d'accéder aux lieux.

L'arrêté de mainlevée est notifié et publié selon les mêmes modalités que l'arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité (*cf. article L. 511-12*).

Sur ce point, il convient de faire état des récentes ordonnances rendues par les juges des référés des tribunaux, notamment du TAM (*voyez une ordonnance n° 2105261 du 21 juin 2021 ; et des ordonnances du JR du TA de Montpellier n° 2102964 du 9 juin 2021 et n° 2102096 du 28 avril 2021*), dans lesquelles il est expressément jugé qu'il résulte des dispositions des articles L. 511-19, L. 511-21 et L. 511-14 que l'autorité compétente doit prendre un arrêté de mainlevée de son arrêté de danger imminent dès lors qu'elle constate que la réalisation des travaux prescrits a mis durablement fin à l'imminence du danger. Si ces dispositions n'imposent pas au maire de solliciter la désignation d'un expert judiciaire pour constater la bonne réalisation desdits travaux, elles ne font toutefois pas obstacle à ce qu'une telle demande de désignation soit présentée sur le fondement de l'article R. 532-1 du code de justice administrative (CJA). Le JR du TA de Nice a jugé, au contraire, que les dispositions de l'article L. 511-14 entrées en vigueur au 1er janvier 2021, faisaient obligation à l'autorité compétente de désigner un homme de l'art pour constater la réalisation des travaux prescrits pour faire cesser un péril. Par suite, cette désignation, qui peut être réalisée par le maire avant de décider de mettre en œuvre la procédure prévue audit article, n'entre pas dans le champ d'application de l'article R. 532-1 précité du CJA.

Mais cette ordonnance est doublement erronée : les dispositions de l'article L. 511-14 ne prévoient pas d'obligation de désignation d'un expert et concernent les modalités d'adoption de l'arrêté de mainlevée et les nouvelles dispositions ne prévoient au demeurant plus d'obligation en la matière.

- **Cas de la défaillance du propriétaire**

- Possibilité de prononcer une astreinte

- Lorsque les mesures et les travaux prescrits par l'arrêté n'ont pas été exécutés dans le délai fixé, la personne tenue de les réaliser est redevable d'une **astreinte** (c'est l'article L. 511-15). Une exception (article L. 511-11) toutefois : lorsque l'immeuble ou le logement devient inoccupé et libre de location après la date de l'arrêté, le propriétaire n'est plus tenu à la réalisation des travaux dans le délai fixé par l'arrêté et en conséquence, au paiement de l'astreinte.

- Pouvoir de substitution de l'autorité de police (articles L. 511-16 et L. 511-17 et R. 511-9, R. 511-11, R. 511-12 et R. 511-13)

- Modalités** : articles L. 511-16 et R. 511-11

- 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** et ce, **aux frais du propriétaire**. Elle peut prendre toute mesure nécessaire. Elle peut également faire procéder à la démolition prescrite sur

jugement du président du TJ, statuant selon la procédure accélérée au fond, rendu à sa demande⁸.

Cas de la copropriété : il est traité par les dispositions de l'article R. 511-11

Recouvrement : articles L. 511-17 et R. 511-9 et R. 511-12

Les frais de toute nature (visés à l'article R. 511-9), avancés par le maire ou le président de l'EPCI lorsqu'il s'est substitué aux personnes défailtantes dans l'obligation d'exécuter les mesures et travaux prescrits par l'arrêté ou lorsqu'elle exécute les mesures visant à empêcher l'accès ou l'usage du logement ainsi que le produit de l'astreinte, sont recouverts, ainsi que nous l'avons dit *supra*, comme en matière de contributions directes (article L. 1617-5 du CGCT).

Les frais d'expertise comprennent la rémunération de l'expert qu'il s'agisse d'un expert nommé par le TA ou d'un expert directement nommé par l'autorité compétente.

Cas de la copropriété : il est traité par les dispositions de l'article R. 511-12

- **Obligation de relogement et d'hébergement** (article L. 511-18)

Lorsque l'arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité est assorti **d'une interdiction d'habiter à titre temporaire** ou lorsque **les travaux nécessaires pour remédier au danger les rendent temporairement inhabitables**, le propriétaire ou l'exploitant, est tenu d'assurer l'hébergement des occupants dans les conditions prévues au CCH (voir les articles L. 521-1 et suivants). Il précise la date d'effet de l'interdiction, ainsi que la date à laquelle le propriétaire, l'exploitant ou la personne qui a mis à disposition le bien doit avoir informé l'autorité compétente de l'offre d'hébergement ou de relogement qu'il a faite aux occupants. Evidemment, à compter de la notification de l'arrêté de mise en sécurité, les locaux vacants ne peuvent être ni loués, ni mis à disposition, ni occupés pour quelque usage que ce soit. Ces obligations cessent d'être applicables à compter de l'arrêté de mainlevée.

L'article L. 521-3-2 permet à l'autorité à l'autorité compétente de se substituer au propriétaire ou à l'exploitant défailtant dans son obligation d'assurer l'hébergement ou le relogement des occupants en cas d'interdiction définitive ou temporaire d'habiter ou lorsque les travaux prescrits rendent temporairement le logement inhabitable.

- **Nature du contentieux devant le juge administratif**

Même si le CE n'a pas encore eu à se prononcer sur les nouvelles dispositions du CCH, il a pu juger, sous l'empire dans anciennes dispositions et dans le cas d'un arrêté de péril ordinaire pris sur le fondement de l'ancien article L. 511-1 et du I de l'article L. 511-2 (par opposition à l'arrêté de péril imminent), que le juge statue en qualité de juge du plein contentieux (*CE, 18 décembre 2009, SCI Ramig, n° 315537, fichée en B sur ce point*) c'est-à-dire qu'il statue en fonction des textes applicables non pas à la date de la décision attaquée, comme le juge de l'excès de pouvoir, mais à la date de sa propre décision.

⁸ Il faut savoir que dans le cas d'un arrêté de traitement de l'insalubrité (hors champ de notre intervention), le préfet peut par convention confier au maire l'exécution des arrêtés de traitement de l'insalubrité à l'exclusion de ceux engagés au titre de la procédure d'urgence. Les frais liés à la substitution sont dans ce cas recouverts au profit de la commune.

Jusqu'à l'intervention de cette décision, le juge administratif jugeait que la contestation d'un arrêté de péril relevait de l'excès de pouvoir (*CE, Section, 15 juillet 1960, Guichard, n° 23757, fichée en B sur ce point*). En revanche, lorsqu'il était saisi par le maire d'une demande d'homologation des travaux de réparation prescrits par un arrêté de péril, il faisait usage des pouvoirs caractérisant le plein contentieux (*CE, 30 mars 1984, Mme Wolff, 34786, fichée en B*) et pouvait réformer l'arrêté au vu des éléments dont il disposait à la date de sa décision.

III. Procédure d'extrême urgence applicable à l'arrêté de mise en sécurité

- **L'urgence et le contradictoire**

L'article L. 511-19 prévoit expressément que l'autorité compétente peut intervenir très rapidement en cas de danger et ordonner par arrêté et **sans procédure contradictoire préalable les mesures indispensables** pour écarter le danger dans un délai qu'elle fixe. Le danger doit pouvoir être qualifié d'imminent, de manifeste ou être constaté dans un rapport pris par les services ou municipaux ou intercommunaux compétents ou rendu par l'expert désigné par le TA. Dans le cadre de cette procédure, le délai d'exécution d'un mois n'est pas exigé et les **mesures** peuvent être mises en œuvre **immédiatement** (article R. 511-6 du CCH). Lorsqu'aucune autre mesure ne permet d'écarter le danger, l'autorité compétente peut faire procéder à la **démolition** complète sur autorisation du président du TJ statuant selon la procédure accélérée au fond.

La nouveauté ici, nous l'avons rappelé supra, **est que la désignation de l'expert n'est plus obligatoire**, contrairement aux anciennes dispositions.

- **Prescriptions contenues dans l'arrêté**

Ce sont évidemment les mêmes que celles qui sont prévues dans le cadre de la procédure d'urgence et que nous avons précédemment rappelés (article L. 511-11). Elles sont vocation à mettre fin au péril imminent.

- **Information de l'ABF** (article R. 511-4)

Dans les mêmes cas que ceux visés dans le cadre de la procédure ordinaire, lorsque l'autorité compétente fait application de la procédure d'urgence, elle en **informe** l'ABF. Il ne s'agit cependant pas là d'un avis mais d'une simple information.

- **Notification de l'arrêté**

Elle se fera dans les mêmes conditions et à l'égard des mêmes personnes que dans le cadre de la procédure ordinaire (cf. article L. 511-12).

- **Mainlevée de l'arrêté** (article L. 511-21)

Si les mesures ont mis fin durablement au danger, l'autorité compétente constate leur réalisation et leur date d'achèvement et prend un arrêté de mainlevée dans les mêmes conditions que l'arrêté « ordinaire » (cf. article L. 511-14). Si elles n'ont pas mis fin durablement au danger, l'autorité compétente poursuit la procédure, en procédant par voie de substitution comme dans la procédure « ordinaire ».

- **Défaillance du propriétaire**

On notera simplement la rédaction de l'article L. 511-20 qui prévoit que si les mesures ne sont pas exécutées dans le délai imparti, l'autorité compétente **les fait exécuter d'office** dans les mêmes conditions que celles prévues pour un arrêté de mise en sécurité « ordinaire » (cf. article L. 511-16). Mais à la différence de cette procédure ordinaire, les dispositions relatives à l'astreinte ne sont pas applicables.

- **Obligation de relogement et d'hébergement**

L'article L. 511-18, qui concerne l'obligation de relogement et d'hébergement, prévoit lui-même qu'il est évidemment également applicable à cette procédure d'urgence (il vise en effet l'arrêté de mise en sécurité pris en application de l'article L. 511-19).

- **Nature du contentieux devant le juge administratif**

Il convient de noter l'intervention récente d'une décision du Conseil d'Etat, opérant un revirement de jurisprudence en la matière. Il s'agit *d'une décision du 23 décembre 2020, Commune de Régný (n° 431843, en B sur ce point)*, qui prévoit désormais que la contestation d'un arrêté de péril imminent, pris sur le fondement de l'article L. 511-3 du CCH, relève du contentieux de pleine juridiction et que par suite, la légalité d'un tel arrêté s'apprécie à la date à laquelle le juge se prononce. Comme pour les décisions précédemment rappelées s'agissant de la procédure ordinaire, cette décision trouvera très certainement à s'appliquer dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles dispositions du CCH concernant la procédure d'urgence.

IV. Modalités de saisine du TA et répartition de la charge des frais d'expertise

• Modalités de saisine du TA

Le TA pourra être saisi par l'application Télérecours (c'est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants), ou par l'application Télérecours citoyens. Le tribunal est alors immédiatement saisi de la requête. Il peut aussi l'être par voie postale⁹.

Il convient de motiver succinctement la demande, en indiquant :

- L'adresse précise de la propriété en cause ;
- Le nom et le domicile des parties (la commune et le/les propriétaires apparents de la propriété en cause) ;
- La nature de la menace et les éléments justifiant de l'urgence ;
Des photos du bâtiment menaçant ruine peuvent faire apparaître le caractère imminent du péril allégué et la localisation précise des désordres par rapport aux propriétés riveraines ou au domaine public. À cela peut s'ajouter un plan de la propriété ou un extrait du cadastre ;
- La justification de l'information adressée aux propriétaires ;
- Pour les communes faisant partie d'un EPCI, l'arrêté ou la décision renonçant au transfert des pouvoirs de police au président de l'EPCI.

• Procédure applicable à la désignation de l'expert

Sur ce point, l'article R. 511-2 du CCH renvoie **aux dispositions du chapitre I^{er} du titre III du livre V du code de justice administrative** et de l'article R. 556-1 du même code¹⁰.

Les dispositions de ce chapitre 1, se trouvant dans la partie réglementaire du code, portent sur la procédure de constat, une procédure très ancienne, trouvant son origine dans une loi du 22 juillet 1889. Il s'agit des articles R. 531-1 et R. 531-2.

Ainsi qu'il ressort des termes mêmes de l'article R. 531-1, la demande formulée devant le TA doit avoir pour seul objet de **constater des faits**, rien de plus. Contrairement aux mesures d'expertise et d'instruction qui peuvent être sollicitées en application de l'article R. 532-1, il ne s'agit pas ici de rechercher les causes d'une situation donnée ou les moyens d'y remédier, **mais de procéder à de simples constatations matérielles**.

La seule condition fixée par le texte est que **les faits en cause soient susceptibles de donner lieu à un litige devant la juridiction**. Il appartient toutefois au juge de vérifier que le constat présente bien **une utilité suffisante**, ce qui peut ne pas être le cas si le demandeur dispose, en l'espèce, d'autres instruments dotés d'une efficacité comparable, ou si, *a fortiori*, il

⁹ Il faut alors prendre en compte les délais et aléas de l'acheminement.

¹⁰ « Lorsque le juge administratif est saisi par le maire, sur le fondement de l'article L. 511-9 du code de la construction et de l'habitation, d'une demande tendant à la désignation d'un expert, il est statué suivant la procédure de référé prévue à l'article R. 531-1 ».

n'existe aucune incertitude quant à leur existence. La finalité très étroitement circonscrite du constat explique les particularités de la procédure applicable. Ainsi, le juge des référés n'est pas tenu de mettre en cause, avant de statuer, les défendeurs éventuels, même s'il lui est toujours loisible de le faire. En revanche, l'ordonnance doit leur être immédiatement notifiée et le contradictoire doit, à partir de ce moment, être respecté.

Dans le cas qui nous occupe, le juge des référés pourra ainsi désigner un expert pour constater, sans délai, les faits à l'origine du péril (ordinaire ou imminent) et qui seraient susceptibles de donner lieu à un litige devant la juridiction. L'expert se prononce alors dans un délai de 24 heures à compter de sa désignation.

Au TAM, on trouvera toujours le même dispositif dans le cadre de ces ordonnances de désignation. L'expert aura ainsi pour mission :

- de se rendre sans délai sur place ;
- de décrire l'état de l'immeuble *** ;
- de dresser constat de l'état des bâtiments mitoyens notamment au regard de son incidence éventuelle sur le péril allégué ;
- de donner son avis sur l'existence d'un péril grave et imminent ;
- en cas de péril grave et imminent d'indiquer en précisant la nature et les modalités, les mesures provisoires propres à mettre fin à l'imminence du péril.

Il devra en outre déposer son rapport au greffe du tribunal en 2 exemplaires (1 exemplaire numérique + 1 exemplaire papier) dans les 24 heures qui suivent sa nomination. Il en communiquera directement, dans le même délai et par tout moyen utile, une copie à la commune *** et à M. X (propriétaire ou gestionnaire).

• **Procédure de taxation des frais d'expertise**

Fort logiquement, les experts ont droit à des honoraires et ils doivent d'ailleurs joindre à leur rapport un état de leurs vacations, frais et débours. L'article R. 621-11 du CJA dispose que dans les honoraires sont comprises toutes sommes allouées pour étude du dossier, frais de mise au net du rapport, dépôt du rapport et, d'une manière générale, tout travail personnellement fourni par l'expert ou le sapiteur et toute démarche faite par lui en vue de l'accomplissement de sa mission. C'est le président de la juridiction (après consultation du président de la formation de jugement dans le cas d'une instance au fond) qui fixe par ordonnance le montant de ces honoraires, en tenant compte des difficultés des opérations, de l'importance, de l'utilité et de la nature du travail fourni par l'expert ou le sapiteur et des diligences mises en œuvre pour respecter le délai mentionné à l'article R. 621-2. Il arrête sur justificatifs le montant des frais et débours qui seront remboursés à l'expert.

Précisons en outre que les dispositions des articles R. 612-12 et R. 612-12-1 prévoient la possibilité d'allouer à l'expert une **allocation provisionnelle** à valoir sur le montant de ses honoraires et débours soit au début de l'expertise, si la durée ou l'importance des opérations paraît le comporter, soit au cours de l'expertise ou après le dépôt du rapport et jusqu'à l'intervention du jugement sur le fond. Si cette allocation provisionnelle n'est pas versée dans le mois qui suit la notification de la décision décidant de l'allouer, une mise en demeure peut être prise par le président de la juridiction.

L'article R. 531-2 précise que « *les dispositions des articles R. 621-3 à R. 621-11, à l'exception du second alinéa de l'article R. 621-9, ainsi que des articles R. 621-13 et R. 621-14 sont applicables aux constats mentionnés à l'article R. 531-1* ».

L'article R. 621-13 dispose ainsi que lorsque l'expertise a été ordonnée sur le fondement de l'article R. 531-1 du CJA, c'est également le président du TA qui fixe les frais et honoraires par une ordonnance prise conformément aux dispositions des articles R. 621-11 et R. 761-4 et c'est lui qui décide de la répartition de la charge de ces frais et honoraires. Cette ordonnance est exécutoire dès son prononcé.

Elle peut faire l'objet, dans le délai d'un mois à compter de sa notification, du recours prévu à l'article R. 761-5¹¹, qui est un recours de plein contentieux. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs jugé sur ce point que lorsque le président a pris une ordonnance fixant les frais et honoraires de l'expertise demandée dans le cadre d'un constat et désignant la partie qui en assumera la charge, celle-ci, en l'absence d'instance principale engagée à l'issue de l'expertise, ne peut remettre en cause la taxation des frais et honoraires que dans les conditions fixées par les articles R. 621-13 et R. 761-5, c'est-à-dire **en contestant l'ordonnance de taxation**. Une partie n'est donc pas recevable à former un recours indemnitaire ayant pour objet la condamnation d'une autre partie à lui verser les sommes correspondantes (*exception de recours parallèle consacrée par une décision du 10 février 2016, Communauté d'agglomération Côte basque-Adour, n° 38201, fichée en A sur ce point*).

En revanche, si les frais d'expertise sont compris dans les dépens d'une instance principale, la formation de jugement qui statue sur cette instance peut décider que la charge définitive de ces frais incombe à une partie autre que celle qui a été désignée par l'ordonnance ou par le jugement rendu sur un recours dirigé contre cette ordonnance. L'ordonnance n'a, dans ce cas, qu'un caractère provisoire.

Enfin, il convient de préciser que la répartition des frais et honoraires de l'expert entre les parties se fera dans les circonstances de l'espèce, compte tenu notamment de l'utilité de l'expertise pour ces parties, sans que cette répartition soit déterminée par la seule circonstance qu'une de ces parties l'a demandée ou, à l'inverse, en a contesté le bien-fondé (*CE, 7 octobre 2013, Société TP Ferro Concesionaria, n° 356675, fichée en A sur ce point*).

¹¹ « *Les parties, l'Etat lorsque les frais d'expertise sont avancés au titre de l'aide juridictionnelle ainsi que, le cas échéant, l'expert, peuvent contester l'ordonnance mentionnée à l'article R. 761-4 devant la juridiction à laquelle appartient l'auteur de l'ordonnance. / Sauf lorsque l'ordonnance émane du président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, la requête est transmise sans délai par le président de la juridiction à un tribunal administratif conformément à un tableau d'attribution arrêté par le président de la section du contentieux. / Le président de la juridiction à laquelle appartient l'auteur de l'ordonnance ou, au Conseil d'Etat, le président de la section du contentieux est appelé à présenter des observations écrites sur les mérites du recours. / Le recours mentionné au précédent alinéa est exercé dans le délai d'un mois à compter de la notification de l'ordonnance sans attendre l'intervention de la décision par laquelle la charge des frais est attribuée* ».