

Association des maires du Territoire de Belfort Les biens sans maître, périls ...comment réagir ? »

Intervenante : Nathalie Fourneau
Conseillère à l'AMF

Introduction

- Un constat : complexité et multiplicité des procédures de lutte contre l'habitat indigne



- La recherche d'une

- Une interrogation: Faut-il consacrer un acteur unique pour lutter contre l'habitat indigne?



- Pouvoirs de police au maire

Introduction



- Contexte d'évolution de la législation relative à la lutte contre l'habitat indigne :
- projet d'ordonnance loi ELAN, rapport de la mission parlementaire confiée au député du Val d'Oise Guillaume Vuilletet, rapport du CGEDD en cours, circulaire aux procureurs et préfets en date du 8 février 2019 (annexe 1), proposition de loi du Sénat visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux déposée par Bruno Gilles à la suite de l'effondrement de plusieurs immeubles en centre-

Présentation des différentes polices



- Différentes polices du maire et du président d'EPCI pour traiter des immeubles dangereux:
- La police générale du maire (article L.2122-12 du CGCT)
- La police spéciale des bâtiments menaçant ruine (articles L. 511-1 et suivants du CCH)
- Autres polices spéciales concernées :
- La police spéciale de la sécurité des équipements communs dans les immeubles collectifs à usage principal d'habitation (article L.129-1 du CCH) ;
- La police spéciale de la sécurité des établissements recevant du public

Présentation des procédures répondant aux situations où le propriétaire est inconnu ou a disparu



- Biens vacants et sans maître (article L.1123-1 du CGPPP)

Procédure d'acquisition à titre gratuit d'un bien

- Déclaration de parcelle en l'état d'abandon (article L.2243-1 du CGCT)

Renvoie à la situation où un immeuble, dans le périmètre de la commune, sans occupant à titre habituel et qui n'est manifestement plus entretenu

Repérer l'habitat indigne



- **Fichiers nationaux et fichiers fonciers**
- Issues des DDT et DREAL: données chiffrées et cartographiées dites Parc privé potentiellement indigne (PPPI); fichiers mis à jour des données cadastrales DGFIP pour le calcul de la taxe foncière notamment (propriétés au 1^{er} janvier et type et situation des logements)
- **Bases de données locales**
- ARS (@riane-Habitat) Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement; outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne et non décent (ORTHI); application Cristal des CAF et ses données en matière de non-décence; observatoires locaux de l'habitat

Le pouvoir de police générale du maire - article L.2212-2 du CGCT



- Il convient de distinguer les pouvoirs de police générale reconnus au maire des pouvoirs qui lui sont conférés dans le cadre des procédures des bâtiments menaçant ruine (articles L.511-1 et suivants du CCH)
- En présence d'un péril, **le maire doit donc rechercher laquelle des procédures est adaptée pour assurer la légalité de sa mesure de police.** A cet effet, il peut se référer la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui a fixé les principes fondamentaux en la matière.
- Les pouvoirs de police générale reconnus au maire par les dispositions des articles L.2212-1 et suivants du CGCT s'exercent dans l'hypothèse où le danger menaçant un immeuble **résulte d'une cause qui lui est extérieure** (CE, 31 mars 2006, Gentilly, n° 279664 : cas d'un effondrement du sous-sol).
- 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 (au cas d'espèce une démolition motivée par l'urgence et la particulière gravité du danger)

Concours de polices (jurisprudence de principe)



- **Conseil d'État, 6 novembre 2013, n° 349245**

« 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 les 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 ».

- **CE, 10 octobre 2005, Commune de Badinières, n° 259205**

« 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 ».

La police spéciale des bâtiments menaçant ruine (articles L. 511-1 et suivants du CCH) Autorité compétente



- Le maire

- SAUF

- **Transfert du pouvoir de police du maire au Président d'un EPCI à fiscalité propre (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes)**

- Depuis la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales , modifiée par les lois du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite MAPAM) et du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite ALUR) , l'article **L.5211-9-2 du CGCT** prévoit un cas de transfert des pouvoirs de police (relatifs aux compétences transférées) du maire au Président d'un EPCI à fiscalité propre. Ce transfert est dit de « plein-droit » et assorti d'une possibilité d'opposition des maires et de renonciation des Présidents d'EPCI, dans certaines conditions limitatives.

- **Article L.5211-9-2 du CGCT**

- *« Sans préjudice de l'article L. 2212-2 du présent code, les maires des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière d'habitat transfèrent au président de cet établissement les prérogatives qu'ils détiennent en application des articles L. 123-3, L. 129-1 à L. 129-6, L. 511-1 à L. 511-4, L. 511-5 et L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation. »*

Conséquences du transfert de compétence

- Lorsque la communauté est compétente en matière d'habitat (police des immeubles menaçant ruine et de sécurité des ERP à usage d'hébergement et des immeubles collectifs à usage d'habitation)



- Transfert automatique au Président de l'EPCI sauf opposition d'un ou plusieurs maires dans les 6 mois suivant l'élection du Président (arrêté) / Pouvoir de renonciation du Président de l'EPCI dans les 6 mois qui suivent la première opposition d'un maire
- L'opposition du maire concerne son seul territoire et ne nécessite aucun accord des autres communes membres. Il est donc mis fin au transfert pour les communes dont le maire a notifié son opposition au Président de l'EPCI

Conséquences du transfert de compétence

- On considère que ces deux cas de transferts confèrent au Président de l'EPCI ou du groupement de collectivité **un pouvoir de police spéciale** qui entrera en concours avec le pouvoir de police générale du maire. Le maire reste toutefois titulaire de son pouvoir de police générale qu'il pourra exceptionnellement mettre en oeuvre en cas de circonstances locales **particulières ou d'urgence** (voir ci-dessus sur les modalités de concours entre les pouvoirs de police spéciale et générale) .
- Le Président de l'EPCI est compétent, dans ces domaines, pour **prendre seul les arrêtés de police** (suppression de la co-signature des arrêtés, prévue par la loi du 13 août 2004, par le Président de l'EPCI et le ou les

Conséquences du transfert de compétence



- Lorsque le président de l'EPCI prend un arrêté de police dans ce cadre, il le **transmet pour information aux maires des communes concernées** dans les meilleurs délais.
- Le **préfet peut se substituer au Président de l'EPCI en cas de carence** dans l'exercice des **ses attributions spéciales en matière de police des ERP et des édifices menaçant ruine**. Dans ce cas, les frais afférents aux mesures prises par le représentant de l'Etat dans le département sont à la charge de l'EPCI concerné.
- Les **agents de police municipale** recrutés en application des articles L. 511-1 (« les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques ») et L. 512-2 du code de la sécurité intérieure (mise en commun des agents de police municipale communes/EPCI) et les agents spécialement assermentés **peuvent assurer, sous l'autorité du président de l'EPCI, l'exécution des décisions prises conformément aux attributions transférées** par les maires des communes membres.

Autres polices spéciales concernées



- La police spéciale de la sécurité des équipements communs dans les immeubles collectifs à usage principal d'habitation (article L.129-1 du CCH) ;
- La police spéciale de la sécurité des établissements recevant du public (ERP) (article L.123-1 du CCH)

Procédure de mise en œuvre de la police des bâtiments menaçant ruine



- Prévue aux articles L. 511-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation (Cf site internet Légifrance)
- **2 procédures prévues selon l'imminence du danger :**
- Article L. 511-2 du CCH : péril ordinaire, prévoit une procédure contradictoire d'une certaine durée
- Article L.511-3 du CCH : péril imminent, intervention après avertissement du propriétaire d'un expert désigné par le juge administratif

Définition (article L.511-1 du CCH)



- Le maire peut prescrire la réparation ou la démolition des murs, bâtiments ou édifices quelconques lorsqu'ils menacent ruine et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité ou lorsque, d'une façon générale, ils n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique, dans les conditions prévues à l'article L. 511-2. Toutefois, si leur état fait courir un péril imminent, le maire ordonne préalablement les mesures provisoires indispensables pour écarter ce péril, dans les conditions prévues à l'article L.511-3.
- Il peut faire procéder à toutes visites qui lui paraîtront utiles à l'effet de vérifier l'état de solidité de tout mur, bâtiment et édifice.
- Toute personne ayant connaissance de faits révélant l'insécurité d'un immeuble est tenue de signaler ces faits au maire, qui peut recourir à la procédure des articles ci-après.

Procédure de péril ordinaire (article L.511-2 du CCH)



- Certains critères peuvent permettre de caractériser le péril d'un immeuble : Effondrement d'un escalier, garde-corps, balcon, toiture, façade, plancher; Chute de pierres...
- Pour un danger non immédiat.

Attention !

La procédure de péril s'applique à la solidité du bâti et non à son état dont les désordres sont traités par la procédure d'insalubrité.

- Toute personne (occupant, voisin, passant...) ayant connaissance de faits révélant l'insécurité d'un immeuble doit avertir le maire de la commune. Ces faits doivent être signalés par tous moyens (appel téléphonique, courrier...).

Procédure de péril ordinaire (article L.511-2 du CCH)



- **Première phase contradictoire** avec le(s) propriétaire (s) tel(s) qu'ils figurent au fichier immobilier de la conservation des hypothèques ou au livre foncier invité à faire ses observations sur les désordres constatés dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois (2 mois en copropriété).
- Le maire sollicite **l'avis de l'ABF** si le bâtiment est situé dans un espace protégé.
- L'arrêté de péril est assorti d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à un mois.
- Possibilité de prononcer une **astreinte qui ne peut excéder 1000 euros** par jour de retard en cas d'absence de réalisation des travaux par le propriétaire (arrêté du maire).
- A défaut de réalisation des travaux dans le délai imparti par la mise en demeure, le maire, par décision motivée, **fait procéder d'office** à leur exécution.
- Si l'état du bâtiment, ou d'une de ses parties, ne permet pas de garantir la sécurité des occupants, le maire peut assortir **l'arrêté de péril d'une interdiction d'habiter et d'utiliser les lieux qui peut être temporaire ou définitive**. Les dispositions des articles L. 521-1 à L. 521-4 sont alors applicables.

Procédure de péril ordinaire (article L.511-2 du CCH)

- Lorsque l'arrêté de péril n'a pas été exécuté dans le délai fixé, le maire met en demeure le propriétaire de procéder à cette exécution dans un délai qu'il fixe et qui ne peut être inférieur à un mois. A défaut de réalisation des travaux dans le délai imparti par la mise en demeure, le maire, par décision motivée, fait procéder d'office à leur exécution. Il peut également faire procéder à la démolition prescrite sur ordonnance du juge statuant en la forme des référés, rendue à sa demande.
- Si l'inexécution de travaux prescrits portant sur les parties communes d'un immeuble en copropriété résulte de la défaillance de certains copropriétaires, sur décision motivée du maire, la commune peut se substituer à ceux-ci pour les sommes exigibles à la date votée par l'assemblée générale des copropriétaires ; elle est alors subrogée dans les droits et actions du syndicat à concurrence des sommes par elle versées.
- Lorsque la commune se substitue au propriétaire défaillant et fait usage des pouvoirs d'exécution d'office qui lui sont reconnus, elle agit en lieu et place des propriétaires, pour leur compte et à leurs frais

Procédure de péril imminent (article L.511-3 du CCH)



- En cas de péril imminent, le maire, **après avertissement adressé au 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.
- Si le **rapport de l'expert conclut à l'existence d'un péril grave et imminent,** le maire ordonne les mesures provisoires nécessaires pour garantir la sécurité, notamment, l'évacuation de l'immeuble.
- Dans le cas où ces mesures n'auraient pas été exécutées dans le délai imparti, **le maire les fait exécuter d'office.** En ce cas, le maire agit en lieu et place des propriétaires, pour leur compte et à leurs frais.
- 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.

Dispositions communes



- Les arrêtés de péril et ceux constatant la cessation du péril et la mainlevée de l'interdiction d'habiter sont transmis au **contrôle de légalité, transmis au président de l'EPCI** compétent en matière d'habitat et aux **organismes payeurs des APL ainsi qu'au gestionnaire du fonds de solidarité pour le logement** lorsque le bâtiment menaçant ruine est à usage total ou partiel d'habitation.

Procédure des biens vacants et sans maître (article L.1123-1 du CGPPP)



- Sont considérés comme n'ayant pas de maître les biens (autres que les successions en déshérence)
 - 1° Soit font partie d'une **succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté** ;
 - 2° Soit sont des immeubles qui n'ont **pas de propriétaire connu et pour lesquels depuis plus de trois ans la taxe foncière sur les propriétés bâties n'a pas été acquittée ou a été acquittée par un tiers**. Ces dispositions ne font pas obstacle à l'application des règles de droit civil relatives à la prescription ;
 - 3° Soit sont des immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu, qui ne sont pas assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et pour lesquels, depuis plus de trois ans, la taxe foncière sur les propriétés non bâties n'a pas été acquittée ou a été acquittée par un tiers. Le présent 3° ne fait pas obstacle à l'application des règles de droit civil relatives à la prescription.

Règles de propriété des biens sans maître



- **Article 713 du code civil :**
- Les biens qui n'ont pas de maître **appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés**. Par délibération du conseil municipal, la commune peut renoncer à exercer ses droits, sur tout ou partie de son territoire, au profit de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre. Les biens sans maître sont alors réputés appartenir à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.
- Si la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre renonce à exercer ses droits, **la propriété est transférée de plein droit à l'Etat** (sauf les biens relevant du Conservatoire de l'espace et du littoral lorsqu'il en fait la demande).
- **Attention!**
- Cette procédure ne concerne pas les successions vacantes reprises par l'Etat (dites « en déshérence » et dont la procédure est prévue à l'article 1122-1 du CGPPP : « seul l'Etat peut prétendre aux successions des personnes qui décèdent sans héritiers ou aux successions qui sont abandonnées, à moins qu'il ne soit disposé autrement des biens successoraux par des lois particulières. »)

Modalités d'acquisition des biens sans maître

- Pour les immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels depuis plus de trois ans la taxe foncière sur les propriétés bâties n'a pas été acquittée (y compris exonération) ou a été acquittée par un tiers:
 - Un **arrêté du maire** (ou du président de l'EPCI) constate que l'immeuble satisfait à ces conditions.
 - Publication et affichage de cet arrêté par le maire (ou le président de l'EPCI) et, s'il y a lieu, **notification aux derniers domicile et résidence du dernier propriétaire connu**. Notification également adressée, si l'immeuble est habité ou exploité, à l'habitant ou à l'exploitant ainsi qu'au tiers qui aurait acquitté les taxes foncières. Cet arrêté est, dans tous les cas, notifié au représentant de l'Etat dans le département.
 - Dans le cas où un propriétaire ne s'est pas fait connaître dans un **délai de six mois à dater de l'accomplissement de la dernière des mesures de publicité, l'immeuble est présumé sans maître**. La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut, par délibération de son organe délibérant, l'incorporer dans son domaine. Cette incorporation est constatée par arrêté du maire ou du président de l'EPCI.
 - **A défaut** de délibération prise dans un délai de six mois à compter de la vacance présumée du bien, la propriété de celui-ci est attribuée à l'Etat. **Le transfert du bien dans le domaine de l'Etat** est constaté par un acte administratif.

Modalités d'acquisition des biens sans maître

- Pour les immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu, qui ne sont pas assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et pour lesquels, depuis plus de trois ans, la taxe foncière sur les propriétés non bâties n'a pas été acquittée (y compris exonération) ou a été acquittée par un tiers
 - Au 1^{er} mars de chaque année, les centres des impôts fonciers signalent au préfet les immeubles satisfaisant à ces conditions.
 - Au plus tard le 1^{er} juin de chaque année, le préfet arrête la liste de ces immeubles par commune et la transmet au maire de chaque commune concernée. Le représentant de l'Etat dans le département et le maire de chaque commune concernée procèdent à une publication et à un affichage de cet arrêté ainsi que, s'il y a lieu, à une notification aux derniers domicile et résidence du dernier propriétaire connu. Une notification est également adressée, si l'immeuble est habité ou exploité, à l'habitant ou à l'exploitant ainsi qu'au tiers qui a acquitté les taxes foncières.
 - Dans le cas où un propriétaire ne s'est pas fait connaître dans un délai de six mois à compter de l'accomplissement de la dernière des mesures de publicité, l'immeuble est présumé sans maître. Le préfet notifie cette présomption au maire de la commune dans laquelle est situé le bien.
 - La commune dans laquelle est situé ce bien peut, par délibération du conseil municipal, l'incorporer dans le domaine communal. Cette incorporation est constatée par arrêté du maire. A défaut de délibération prise dans un délai de six mois à compter de la notification de la vacance présumée du bien, la propriété de celui-ci est attribuée à l'Etat.

Déclaration de parcelle en l'état d'abandon (article L.2243-1 du CGCT)



- Lorsque, dans une commune, des immeubles, parties d'immeubles, voies privées assorties d'une servitude de passage public, installations et terrains **sans occupant à titre habituel ne sont manifestement plus entretenus**, le maire engage la procédure de déclaration de la parcelle concernée en état d'abandon manifeste.
- La procédure **de déclaration en état d'abandon manifeste** ne peut être mise en œuvre qu'à l'intérieur du périmètre d'agglomération de la commune.

Déclaration de parcelle en l'état d'abandon (article L.2243-1 du CGCT)



- Le maire **constate, par procès-verbal provisoire**, l'abandon manifeste d'une parcelle, après qu'il a été procédé à la détermination de celle-ci ainsi qu'à la recherche dans le fichier immobilier ou au livre foncier des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres intéressés. Ce procès-verbal indique la nature des désordres affectant le bien auxquels il convient de remédier pour faire cesser l'état d'abandon manifeste.
- Formalités d'affichage et de notification (Cf. article L. 2243-2 du CGCT).
- **A l'issue d'un délai de trois mois à compter de l'exécution des mesures de publicité et des notifications, le maire constate par un procès-verbal définitif l'état d'abandon manifeste de la parcelle** ; ce procès-verbal est tenu à la disposition du public. Le maire saisit le conseil municipal qui décide s'il y a lieu de déclarer la parcelle en état d'abandon manifeste et d'en poursuivre l'expropriation au profit de la commune, d'un organisme y ayant vocation ou d'un concessionnaire d'une opération d'aménagement, en vue soit de la construction ou de la réhabilitation aux fins d'habitat, soit de tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement.
- La procédure ne peut être poursuivie si, pendant le délai de 3 mois, les propriétaires ont mis fin à l'état d'abandon ou se sont engagés à effectuer les travaux propres à y mettre fin définis par convention avec le maire, dans un délai fixé par cette dernière.
- La procédure tendant à la déclaration d'état d'abandon manifeste peut être reprise si les travaux n'ont pas été réalisés dans le délai prévu.
- **Poursuite par la procédure d'expropriation** des immeubles, parties d'immeubles, voies privées assorties d'une servitude de passage public, installations et terrains ayant fait l'objet d'une déclaration d'état d'abandon manifeste (article L.2243-4 du CGCT).

Responsabilité de droit commun



- Responsabilité administrative en cas de faute commise dans l'exercice de la procédure : toute illégalité est constitutive d'une faute (Cf. par exemple CE, 27 septembre 2006, n°284022)
- Responsabilité pénale sur le fondement des délits non-intentionnels (Article L.2123-34 du CGCT)