

Immeuble menaçant ruine et les obligations de réparation ou de démolition incombant au propriétaire

Lire les conclusions de :

Jean-Simon Laval

Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 20LY02193 – métropole de Lyon – 17 mai 2022 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Police spéciale, Immeuble menaçant ruine, Expropriation, Police des immeubles menaçant ruine, L. 222-1 et L. 220-2 du code de l'expropriation, Charge des travaux

Rubriques

Police administrative, Urbanisme et environnement

Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

- ¹ Des dispositions des articles L. 222-1 et L. 220-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, il résulte que le transfert de propriété des terrains faisant l'objet de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique intervient, à défaut d'accord amiable antérieur, à la date de l'ordonnance rendue par le juge de l'expropriation.
- ² Toutefois, le nouveau propriétaire n'entre en possession du bien qu'à la date du paiement de l'indemnité ou de sa consignation. Avant cette date, l'expropriant ne peut réaliser des travaux sur la propriété, sauf accord de l'exproprié, sauf à constituer une emprise irrégulière.
- ³ Dans ces conditions, les obligations de réparation ou de démolition incombant à la personne propriétaire d'un immeuble menaçant ruine, pour l'application des dispositions de l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation, ne peuvent être mises à la charge de l'expropriant avant le paiement de l'indemnité, quand bien même il est propriétaire du bien, dès lors que, jusqu'à cette date, il ne dispose pas des pouvoirs de maître de l'ouvrage. [1]
- ⁴ *34-03-01, Expropriation pour cause d'utilité publique, Régimes spéciaux, Expropriation d'urgence*
- ⁵ *49-05-001-01-02, Police-Polices spéciales, Immeubles menaçant ruine, Charge des travaux et responsabilité, Procédure de péril.*

NOTES

[1] Voir [CE, 28 septembre 2020, n°426290, classé en B.](#) à comparer pour la date d'entrée en possession d'un bien avec la vente en l'état futur d'achèvement. Voir aussi la note de François-Xavier Pin, premier conseiller à la CAA de Lyon à l'AJDA n°37/2022 du 7 novembre 2022 P. 2111. [Retour au texte](#)

Conclusions du rapporteur public

Jean-Simon Laval

rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.8456](https://doi.org/10.35562/alyoda.8456)

Les faits et la procédure antérieure

¹ Les deux affaires qui viennent devant votre cour administrative d'appel et pour laquelle nous vous proposons des conclusions communes, interrogent deux champs du plein contentieux, le plein contentieux objectif et le plein contentieux subjectif. C'est sans doute parce que ce qui est en jeu ici c'est la légalité de l'arrêté de péril imminent par lequel la métropole X le 17 juin 2019 a mis à la charge de la société des Y les travaux nécessaires pour d'installer un périmètre de sécurité autour de l'immeuble implanté sur la parcelle, faire évacuer ses occupants, faire procéder à des études pour évaluer la stabilité du bâtiment faire réaliser des travaux de sécurisation : purge des éléments instables, étaie provisoire des planchers et de la toiture, butonnage du mur de la façade ouest sur la rue de Gerland et mise en place d'une bâche sur le pignon Nord pour le protéger des intempéries. La société a exécuté ces travaux alors qu'elle contestait dans le même temps devant le magistrat délégué la légalité de l'arrêté, au motif que sa propriété avait fait l'objet d'une ordonnance d'expropriation, le 23 janvier 2018. La SCI Y a fait réaliser les travaux, pour un montant de 55 589,35 euros et après demande indemnitaire préalable régulièrement adressée à la métropole a demandé le remboursement de ces sommes à titre d'indemnisation du préjudice résultant de ce versement à la suite d'un arrêté illégal. La métropole forme appel de l'annulation de l'arrêté de péril imminent et de sa condamnation par la magistrate désignée à verser à la SCI la somme en question.

² Dans les deux cas vous êtes devant des requêtes de plein contentieux, PC traditionnel s'agissant du contentieux indemnitaire, mais également pour le contentieux de la légalité de l'arrêté portant péril imminent voyez [CE, 23 décembre 2020, n° 431843](#). Le rattachement au plein contentieux des immeubles en péril est lui aussi traditionnel, il a plus de 100 ans voyez CE 2 décembre 1910, Recueil p. 861 Mais le basculement dans le plein contentieux s'agissant du péril imminent est récent, il procède d'ailleurs à la censure d'un arrêt de votre cour administrative d'appel : voyez CE n° 431843 du 23 décembre 2020 précité. Le contentieux des immeubles menaçant ruine nous paraît donc unifié autour du régime d'un plein contentieux objectif qui porte également sur la légalité de l'appréciation par l'administration du cas d'espèce à la date où il statue c'est-à-dire selon une appréciation complète de la décision dans son étendue matérielle et temporelle.

3 Il est cependant exact selon nous que les frontières entre le plein contentieux objectif et le plein contentieux subjectif se brouillent quelque peu. Et vos deux affaires en portent la marque.

4 La spécificité de votre première affaire, et c'est le sens de ce qu'a jugé la magistrate désignée, réside dans ce que ce n'est pas tant la situation objective qui a été appréciée, mais la qualité de propriétaire de la société alors que, concomitamment, la métropole avait engagé une procédure d'expropriation. A l'inverse, dans le contentieux indemnitaire ce n'est pas tant un préjudice qui est réclamé que le remboursement de sommes exposées par la société, ce qui donne un tour presque strictement pécuniaire à sa réclamation. Cette teinture qui rapproche l'affaire des contentieux d'excès de pouvoir vous conduirait si vous estimiez que l'arrêté de péril est fondé au rejet pur et simple de la requête indemnitaire.

La saisine de la Cour

5 En effet si le contentieux du péril imminent a basculé dans le champ du plein contentieux il n'est pas totalement acquis que vous deviez faire totalement litière de toute préoccupation d'analyse de la légalité.

6 Nous ne pensons pas que vous ne statuiez que sur « les droits » au sens du PC classique s'agissant des arrêtés de péril ordinaire, ce qui, selon nous miroiterait quelque peu avec la vocation du texte qui s'inscrit d'un point de vue pratique dans le champ de la police administrative et qui rappellent les propriétaires à leurs devoirs. D'ailleurs, appliquer les textes à la date où vous statuez ce qui est propre du plein contentieux c'est encore appliquer des textes et les appliquer à la décision elle-même voyez CE, 18 décembre 2009, n°315537. Le juge examine également la procédure en cause notamment le respect du contradictoire vous l'avez jugé sur ce point il y a moins d'un an voyez CAA de Lyon, 8 juillet 2021, n°20LY00084. Il le fait également lorsque la procédure conduit à méconnaître les compétences de l'ABF : voyez CAA de Marseille n° 01MA01852, 28 août 2002. Or, si vous vous situiez dans le seul contentieux subjectif vous ne vous arrêteriez pas à ces procédures qui relèvent des vices propres de la décision voyez CE, 12 avril 2013, n°364239. Le juge censure également les erreurs de droit entachant le raisonnement juridique appliqué aux arrêtés de périls ordinaire ainsi lorsque le maire prend un arrêté de péril lorsque ce dernier ne provient pas de l'immeuble voyez CE, 27 juin 2005, n°262199, ville d'Orléans, T. p. 757 et le premier juge se voit censuré lorsqu'il apprécie la légalité d'un arrêté de péril au regard du critère inopérant tiré de l'origine naturelle ou non du dommage voyez CE, 30 août 2006 n° 275008. Il n'y aurait aucune logique à ce que le contentieux du péril imminent

n'obéisse pas aux mêmes principes et que la légalité de l'acte en cause bénéficie d'un blanc-seing sous la seule considération de l'analyse des conséquences indemnitaires des actes eux-mêmes.

7 Si vous vous replongez d'ailleurs, à titre d'exemple dans le cas de la jurisprudence CE 2 décembre 1910, G., Recueil p. 861 vous constatez qu'alors même que, dans cette affaire, le Conseil d'Etat avait renvoyé la contestation des arrêtés procédant à la démolition d'office de l'immeuble du requérant à un litige indemnitaire, la solution du Conseil d'Etat en définitive sanctionnait l'administration par une annulation pour méconnaissance du champ d'application de la loi.

8 Pour autant, nous venons de le voir ce qui compte au final c'est l'appréciation de la situation concrète par le juge au moment où il statue. Son office ne se limite donc pas à la censure de l'acte qu'il peut réformer et pour lequel en plein contentieux son analyse se substitue à celle de l'administration. D'ailleurs en la matière, le juge peut jauger lui-même l'impact des irrégularités de procédure que ce soit dans le cadre du contentieux objectif ou subjectif. Tel est le cas en matière de sanctions, par exemple, puisqu'il incombe désormais au juge de privilégier la solution du litige par le juge du plein contentieux objectif à la date où il statue dès lors que les procédures, même contestables, aboutissant au prononcé de la sanction n'ont pas été viciées ab initio voyez CE, 29 juillet 2020, n°432969.

9 Tel est également le cas en matière de plein contentieux subjectif puisque les conditions dans lesquelles se forment les décisions ne sont pas nécessairement jugées sans incidence par le juge même dans le cadre du plein contentieux subjectif lorsqu'il statue sur les droits :voyez par exemple le cas des pensions militaires d'invalidité CE n°411921 du 9 juillet 2021.

10 Le rapprochement des deux volets du plein contentieux invite donc selon nous à une appréciation large voire unifiée de ce qu'on appelle également un contentieux de pleine juridiction. Ainsi même dans le seul contentieux des droits comme en matière de pensions Lorsqu'il est saisi d'un litige en matière de pension, il appartient au juge administratif, en sa qualité de juge de plein contentieux, de se prononcer sur les droits de l'intéressé en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction, et aussi, le cas échéant, d'apprécier, s'il est saisi de moyens en ce sens ou au vu de moyens d'ordre public, la régularité de la décision en litige : voyez CE n°433653 du 4 mars 2021

11 Vous pouvez donc, selon nous, tenir compte des circonstances de fait que vous constatez à la date à laquelle vous jugez sans préjudicier à l'appréciation de la légalité. C'est particulièrement le cas dès lors que vous avez averti les parties que vous pourriez vous fonder d'office sur un non-lieu à statuer.

12 Dans votre affaire vous noterez d'abord que si la société reconnaît elle-même (dans la requête indemnitaire dont vous pouvez tirer profit dès lors que les parties évoquent l'une comme l'autre des instances) qu'elle a engagé les travaux, dans une approche strictement subjective qui serait la vôtre, vous ne disposez pas de la preuve définitive des paiements, l'étendue des travaux prévisibles s'élevant à plus de 92 173 euros et non 55 589,35 euros. Il nous paraît résulter de l'instruction que les factures ont été émises fin juillet début août 2019 et payées le 2 mars 2020. En outre, si la métropole a émis des mainlevées partielles en juillet 2019, elles ne couvrent pas la totalité des bâtiments concernés.

13 Pour autant, les travaux avaient cependant été engagés par la société pour pallier les défauts constatés, de sorte qu'à la date à laquelle le premier juge s'est prononcé, la requête avait perdu son objet

14 Il est vrai, la société vous l'indique, le bâtiment n'a été démolé que sur la période courant d'août 2020 à décembre 2020. Les travaux n'étaient donc pas achevés à la date à laquelle la société a présenté sa requête d'appel, mais, cependant, cela ne redonne pas d'actualité à la requête pour autant qui vous permette de renchérir sur la perte d'objet.

15 Nous pesons donc les conséquences toutefois de cette position. Il est, en effet, préoccupant selon nous de contraindre un requérant qui de bonne foi aurait accompli les travaux demandés à en passer par une requête indemnitaire pour en contester le bien-fondé voire l'étendue si ces diligences ont été telles que ces derniers sont achevés. Juger à l'inverse ce serait accorder au propriétaire réfractaire le bénéfice de sa mauvaise volonté lorsqu'il a refusé de procéder aux travaux, ce qui obligerait l'administration à engager les deniers publics pour faire les travaux et à engager une nouvelle procédure pour se retourner contre lui. Enfin, basculer dans le plein contentieux subjectif sans remettre en cause en amont la régularité des actes administratifs conduirait l'administration à agir en matière de péril imminent y compris d'office sans qu'il puisse être fait obstacle autrement qu'en référé à son action, à charge pour elle le cas échéant de se borner à assumer sa faute si elle a excédé ses pouvoirs. Pensons simplement au cas où l'arrêté de péril imminent serait dirigé contre une personne qui n'est pas le propriétaire. Il est de jurisprudence constante et d'ailleurs d'ordre public qu'une personne privée ne peut pas être condamnée à payer une somme qu'elle ne doit pas voyez CE, 17 mars 1978, n°95331. C'est d'ailleurs la seconde question que pose vos deux requêtes.

16 Mais nous pensons que cette analyse ne vous dispense pas de prendre en compte la perte d'objet d'une requête au regard des circonstances de fait pourvu qu'aucun moyen tenant à la régularité

de l'acte n'ait pour conséquence que les sommes mises à la charge de l'administré soit irrégulièrement fondée. Tel est le cas dans le contentieux des droits à l'aide sociale Lorsque tout ou partie de l'indu d'allocation de revenu de solidarité active (RSA) ou d'aide exceptionnelle de fin d'année a été recouvré avant que le caractère suspensif du recours n'y fasse obstacle, il appartient au juge, s'il est saisi de conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à l'administration de rembourser la somme déjà recouvrée ou s'il décide de prescrire cette mesure d'office, de déterminer le délai dans lequel l'administration, en exécution de sa décision, doit procéder à ce remboursement, sauf à régulariser sa décision de récupération si celle-ci n'a été annulée que pour un vice de légalité externe : voyez [CE, 21 avril 2021, n°437179](#)

La discussion

La régularité du jugement et la recevabilité de la demande de première instance : RAS

La solution

¹⁷ Nous laissons de côté enfin nos analyses un peu théoriques, car il ressort de l'instruction comme nous l'avons vu que l'objet du litige a disparu et que c'est à bon droit que les travaux ont été mis à la charge de la société intimée.

¹⁸ Le magistrat désigné a considéré qu'en vertu d'une ordonnance du 23 janvier 2018, « *la SCI des 4 A a été expropriée au profit de la métropole de Lyon de la parcelle BM71. Quand bien même l'envoi en possession n'était pas encore intervenu en l'absence de décision du juge fixant le montant de l'indemnité d'expropriation et de paiement de cette dernière, cette ordonnance a éteint tous droits réels de la SCI des 4 A sur cette parcelle et les constructions qui y étaient érigées* ». Dans une pure logique de plein contentieux subjectif des droits toutefois vous pourriez vous demander si appréciant la situation à la date à laquelle il statuait, le 30 juin 2020 où le transfert de propriété avait effectivement eu lieu, le magistrat désigné avait vocation à se prononcer sur l'arrêté à la date de son édicton comme il l'a fait. Mais précisément nous pensons, comme nous l'avons dit plus haut, que l'appréciation du juge des immeubles menaçant ruine n'a pas à se borner au constat d'un droit ou de son extinction. Il y a donc lieu de s'interroger sur l'incidence de l'expropriation sur l'arrêté de péril imminent. Et c'est précisément par ce que l'arrêté de péril ne porte pas sur des droits mais sur des devoirs que nous allons vous proposer d'annuler le jugement de la magistrate désignée.

19

Selon l'article L. 511-3 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction alors applicable : « *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.* ». L'arrêté de péril concerne donc du moins au début de la procédure, le propriétaire. Le premier mouvement serait donc de considérer que les travaux impartis à l'ancien propriétaire ont été exécutés à tort comme suite à un arrêté de péril irrégulièrement dirigé contre la société requérante.

20

Il reste cependant possible de s'interroger sur le point de savoir si la circonstance que la procédure soit dirigée contre le propriétaire initialement doit être regardée comme liant la réalisation des travaux au seul titulaire du titre de propriété, où s'il faudrait regarder le propriétaire au sens plus large de maître de l'ouvrage. Des jurisprudences anciennes ont précisé que les mesures prises dans le cadre des immeubles menaçant ruine ne pouvaient concerner que les propriétaires voyez [CE, 9 janvier 1974, n°89577](#) et non pas les seuls usufruitiers voyez à cet égard [CE, 11 mars 1983, n°21647](#). Le titre de propriété a donc son importance. Et la solution du premier juge n'est pas dépourvue de mérite.

21

Cependant le Conseil d'Etat a fait prévaloir récemment sur la qualité de propriétaire, la vérification par le juge de l'entrée en jouissance de sa propriété par ce dernier. Ainsi, s'agissant d'une vente en état futur d'achèvement (VEFA) il a considéré « *qu'en se bornant à relever que des propriétaires avaient acquis en l'état futur d'achèvement les immeubles ayant fait l'objet des arrêtés de péril pris par un maire, pour en déduire qu'ils avaient la qualité de propriétaires de ces immeubles pour l'application des dispositions de l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation, sans rechercher si la réception des travaux de construction de ces immeubles avait eu lieu, une cour administrative d'appel a commis une erreur de droit* ». Voir [CE, 28 septembre 2020, n°426290](#)

22

Il paraît possible selon nous d'élargir la perspective ouverte par cette décision. En effet, le cas de la condamnation des seuls nu propriétaires et non des usufruitiers dans l'affaire de 1974, ne devrait pas vous retenir. Les nu propriétaires sont bien entrés en jouissance dans la mesure de leur droit de leur propriété alors que tel n'est pas le cas des acquéreurs en VEFA. On pourrait également considérer que l'expropriant à la date de cette expropriation n'a pas acquis la pleine jouissance de son bien.

23

D'un point de vue temporel il résulte de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel voyez par exemple CC n°342/2013 QPC du 20 septembre 2013. que la « *prise de possession par l'expropriant doit être subordonnée au versement préalable d'une indemnité l'extinction des droits réels ou personnels existant sur ces biens* », qui découle de ce que l'ordonnance d'expropriation est la conséquence de l'expropriation et ne méconnaît pas, par elle-même, les exigences précitées de l'article 17 de la Déclaration de 1789 protégeant la propriété La perte de droits réels des anciens propriétaires, à la suite de l'ordonnance n'entraîne donc pas, dans le même temps, la prise de possession

24

En effet, d'un point de vue matériel, si au sens de l'article L. 222-2 du code de l'expropriation : *l'ordonnance d'expropriation éteint, par elle-même et à sa date, tous droits réels ou personnels existant sur les immeubles expropriés*, elle n'a pas pour effet d'éteindre les devoirs de l'occupant du bien avant que le nouveau propriétaire n'en prenne possession. En effet l'entrée en possession n'intervient au sens de l'article L. 222-1 du même code que sous réserve que l'expropriant ait *procédé au paiement de l'indemnité ou, en cas d'obstacle au paiement ou de refus de le recevoir, à la consignation de l'indemnité*.

25

Il n'y a rien de particulièrement surprenant à cette distinction entre la possession et la propriété ce que vous pouvez vérifier en vous aventurant sur les principes gouvernant le droit civil. Quoique la question se pose le plus souvent à l'inverse lorsque la personne exerce un pouvoir de fait sur la chose que tout le monde croit être le propriétaire, ou qui démontre être propriétaire d'un bien qu'il possède physiquement, le cas existe également de la personne qui est titulaire d'un titre de propriété mais qui n'a pas la maîtrise physique de la chose. A cet égard l'accomplissement d'actes juridiques ne vaut pas nécessairement preuve de la possession selon jurisprudence constante voyez Cass. civ. 14 nov. 1910. S'ils manifestent un pouvoir sur la chose, pour démontrer la possession il faut qu'ils soient suivis par des actes matériels Cass. 3e civ., 4 mai 2011, n°09-10.831).

26

La métropole n'avait pas, dans votre affaire, la maîtrise physique sur les bâtiments en cause, elle ne pouvait donc y réaliser des travaux quand bien même elle aurait bénéficié de l'expropriation. Ainsi le Tribunal des Conflits juge-t-il que « *l'exécution des travaux litigieux par l'administration a constitué une emprise irrégulière sur une propriété immobilière sur laquelle, à défaut de paiement ou de consignation de l'indemnité d'expropriation, la collectivité publique expropriante ne disposait d'aucun droit d'occupation* » TC, 29 octobre 1990, n°02628. L'expropriant ne peut disposer du bien dont il acquière la propriété par exemple pour l'utiliser aux fins de logement d'urgence d'une famille voyez CE, 8 mai 1968, n° 70918. L'expropriant ne saurait donc être tenu de réaliser les travaux qu'impliquent un arrêté de péril imminent.

27 Il résulte de l'instruction que par une ordonnance du 23 janvier 2018, le juge de l'expropriation du tribunal de grande instance de Lyon a déclaré immédiatement expropriés pour cause d'utilité publique la SCI Y. Cependant, la décision du juge de l'expropriation portant sur l'indemnité de 2,06 millions d'euros n'est intervenue que le 4 juillet 2019, postérieurement à l'arrêté en litige. A cette date l'indemnité n'avait pas été payée, et la remise des clés n'a eu lieu que le 13 novembre 2019.

28 L'arrêté de péril était, par suite, bien dirigé et aucune irrégularité n'apparaît de nature à s'opposer au constat d'une perte d'objet de la requête s'agissant des travaux engagés comme elle le devait par la société à la suite de l'arrêté de péril du 17 juin 2019.

29 Nous l'avons dit plus haut la société se borne à fonder ses prétentions indemnitaires sur le préjudice né de cette arrêté en raison de son illégalité. Elle ne réclame pas le remboursement d'autres préjudices et réclame uniquement le remboursement des sommes qu'elle a engagé sur les travaux. Il est vrai que les sommes n'ont été effectivement payées qu'en mars 2020 alors qu'à cette date la métropole était entrée en jouissance des biens, mais les dépenses ont été engagées comme nous l'avons vu plus haut en juillet et en août 2019 lorsque tel n'était pas encore le cas, selon l'instruction. Nous pensons donc que la société requérante n'était pas fondée à réclamer le remboursement des sommes qu'elle avait exposées. SVNS vous devrez donc annuler le jugement qui a fait droit à ces conclusions.

30 Nous vous proposons de retenir la perte d'objet de la requête dans l'affaire n°20LY02194, ce qui entraîne que le jugement soit annulé et cela avec rejet de la demande de première instance et d'annuler le jugement qui a condamné la métropole à verser 55 589, 35 euros à la société Y en raison de l'illégalité de l'arrêté de péril ainsi que de rejeter la requête indemnitaire de cette société.