

[Immobilier et urbanisme] Jurisprudence

Le Conseil d'Etat remet en cause la possibilité de traiter les immeubles insalubres devenus vacants

Stéphanie Jacq-Moreau, Avocat au barreau de Nantes

N° Lexbase :
N7080BUR



Moins d'un mois après avoir fermement rappelé l'exigence de diagnostic technique actualisé en matière d'expropriation d'immeuble insalubre (1), le Conseil d'Etat vient d'affirmer, dans un arrêt rendu le 15 avril 2015, l'obligation d'actualiser l'arrêté d'insalubrité en fonction de l'état d'occupation du logement. Si ce dernier est libéré de ses occupants postérieurement à l'arrêté, la prescription de travaux n'est plus justifiée et l'arrêté doit être modifié en conséquence. Cette décision est lourde de conséquences pour la stratégie de traitement des immeubles insalubres et les obligations de suivi des arrêts pris.

Commençons par rappeler les faits. Par un arrêté du 28 janvier 2010, pris sur le fondement de l'article L. 1331-26 du Code de la santé publique (N° Lexbase : L5356IMC), le préfet du Puy-de-Dôme a déclaré insalubre un logement situé dans une petite commune rurale.

Par le même arrêté et conformément à l'avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (Coderst), le préfet prescrivait l'exécution d'une liste de travaux de nature à remédier aux désordres et décidait d'interdire temporairement le logement à l'habitation.

Postérieurement à l'édition de cet arrêté, les locataires ont quitté les lieux.

De son côté, le propriétaire a contesté l'arrêté, en vain, devant le tribunal administratif et la cour administrative d'appel (2).

Toutefois le Conseil d'Etat va partiellement faire droit à la demande d'annulation sur la base d'un motif qui doit retenir l'attention des services en charge des procédures d'insalubrité.

L'article L. 1331-26 du Code de la santé publique permet au préfet de déclarer un immeuble ou un logement insalubre à titre soit remédiable, soit irrémédiable selon la gravité des désordres qui l'affectent et le cout des travaux nécessaires à leur résorption.

Lorsque l'insalubrité est qualifiée de remédiable, le préfet prescrit les travaux permettant d'en supprimer les causes.

Il peut assortir son arrêté d'une interdiction temporaire d'habiter.

En réalité le préfet dispose de peu de marge de manoeuvre car il doit se conformer à l'avis du Coderst, seul compétent pour se prononcer sur la réalité et les causes de l'insalubrité ainsi que sur les mesures propres à y remédier.

En l'espèce, le requérant faisait valoir, principalement, que d'une part, les travaux prescrits étaient disproportionnés par rapport à la valeur de l'immeuble et que, d'autre part, les locataires ayant quitté les lieux, l'arrêté préfectoral ne trouvait plus de justification.

Après avoir rejeté sans surprise le premier argument, dès lors que le cout des travaux était bien inférieur au cout de reconstruction (3), le Conseil d'Etat s'intéresse en revanche au critère de l'occupation.

Il rappelle alors fermement que les prérogatives fondées sur le Code de santé publique "*n'ont ni pour objet, ni pour effet de permettre à l'autorité administrative de prescrire la réalisation de travaux par le propriétaire de locaux à la fois inoccupés et libres de location et dont l'état ne constitue pas un danger pour la santé des voisins*".

En effet, la procédure d'insalubrité est fondée sur les pouvoirs de police spéciale de santé publique dévolus au préfet, de sorte que l'atteinte ou le risque d'atteinte à la santé ou à la sécurité des personnes doit justifier sa mise en oeuvre.

En l'espèce, si l'immeuble était bien occupé à la date de l'arrêté, en revanche, ses occupants ont quitté les lieux par la suite.

Or, ainsi que le rappelle le Conseil d'Etat, le recours dirigé contre un arrêté d'insalubrité est de plein contentieux, de sorte que la situation de l'immeuble doit être réexaminée à la date à laquelle le juge se prononce.

Le Conseil d'Etat observe par ailleurs, qu'une fois libéré, l'immeuble ne constituait plus une menace pour la santé publique.

Pour autant, le Conseil d'Etat ne prononce pas l'annulation de l'arrêté, mais seulement ses dispositions prescrivant la réalisation de travaux par le propriétaire.

L'arrêté subsiste en tant qu'il interdit le logement à l'habitation.

Si cette solution apparaît conforme au principe du plein contentieux et par ailleurs de bon sens pour ce qui concerne les situations d'immeubles dégradés dans les secteurs détendus d'habitat, voire désertés, comme c'était le cas en l'espèce, elle peut en revanche compliquer énormément la tâche des services engagés dans la lutte contre l'habitat indigne et soulève de nombreuses questions.

D'une part, on peut s'interroger sur les conditions de modification de l'arrêté dans la mesure où le préfet est lié par l'avis du Coderst.

Faut-il, dès lors que la vacance est constatée, établir un nouveau rapport et le soumettre à l'avis du Coderst dans le cadre de la procédure contradictoire prévue à l'article L. 1331-27 du code de la santé publique (**N° Lexbase : L5355IMB**) ?

En l'état des textes, il nous semble que la réponse doit être positive.

Il est vraisemblable que de telles modifications seront donc rarement mises en oeuvre, du moins à défaut de réclamation expresse et justifiée du propriétaire.

Pour autant, la portée de l'arrêt du Conseil d'Etat est loin d'être neutre.

D'une part, cette jurisprudence a pour conséquence essentielle de priver de fondement légal l'exécution d'office de travaux dans un immeuble devenu vacant, en contradiction expresse avec les termes de l'article L. 1331-29 du Code de la santé publique (**N° Lexbase : L9099IZZ**) (4).

En effet, le texte de cet article avait été précisément modifié pour permettre à l'autorité administrative d'exécuter d'office des travaux, même si le logement était libéré après l'arrêté.

D'une certaine manière, le Conseil d'Etat censure cette intervention du législateur pour étendre les prérogatives de l'autorité administrative au-delà des fondamentaux de la police de la santé publique. Il rappelle indirectement que cette mission ne doit pas se confondre les dispositifs d'amélioration de l'habitat.

Désormais, l'exécution d'office de travaux dans un immeuble devenu vacant devra donc être justifiée par le danger causé pour la santé des voisins, ce qui restreint considérablement les possibilités d'intervention.

Cela étant, il ne faut pas confondre logement devenu vacant et logement libéré temporairement.

A cet égard, on rappelle qu'en principe, l'interdiction temporaire d'habiter qui peut assortir un arrêté d'insalubrité, oblige le bailleur à prendre en charge l'hébergement du locataire, lequel a vocation à réoccuper le logement visé après exécution des travaux, le bail ne pouvant être résilié, sauf départ volontaire des occupants (5).

Dans cette hypothèse, l'arrêté d'insalubrité conserve toute sa portée et peut être exécuté d'office.

Cette jurisprudence a également une conséquence sur les conditions d'exécution de l'astreinte financière introduite par la loi "ALUR" (loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové **N° Lexbase : L8342IZY**).

L'article L 1331-29 du Code de la santé publique prévoit en effet que : "*Si les mesures prescrites par l'arrêté prévu au II de l'article L. 1331-28 (N° Lexbase : L9101IZ4) n'ont pas été exécutées dans le délai imparti, l'autorité administrative peut également, sans attendre l'expiration du délai fixé par la mise en demeure, appliquer par arrêté une astreinte d'un montant maximal de 1 000 euros par jour de retard à l'encontre du propriétaire défaillant*".

L'arrêt du 15 avril 2015 a donc pour effet de priver de base légale l'application d'une astreinte dans un immeuble devenu vacant.

Cette nouvelle sanction financière destinée à renforcer la pression sur les bailleurs indécis n'est d'ailleurs sans doute pas neutre dans la volonté de la Haute juridiction de renforcer le contrôle du bien-fondé des arrêtés d'insalubrité en réaffirmant les limites des pouvoirs de police.

(1) CE 4° et 5° s-s-r., 20 mars 2015, n° 371895, mentionné aux tables du recueil Lebon (**N° Lexbase : A1296NEQ**), lire nos obs., *Opération complexe d'aménagement en matière de résorption de l'habitat insalubre et exception d'illégalité : l'exigence de diagnostic actualisé à la date de la déclaration d'utilité publique*, Lexbase Hebdo n° 368 du 1er avril 2015 - édition publique (**N° Lexbase : N6655BUZ**).

(2) CAA Lyon, 4ème ch., 11 octobre 2012, n° 11LY02834 (**N° Lexbase : A2897IW9**).

(3) L'insalubrité d'un bâtiment doit être qualifiée d'irréversible lorsqu'il n'existe aucun moyen technique d'y mettre fin, ou lorsque les travaux nécessaires à sa résorption seraient plus coûteux que la reconstruction (C. santé publ., art. L. 1331-26).

(4) "*II - Si les mesures prescrites par l'arrêté prévu au II de l'article L. 1331-28 pour remédier à l'insalubrité d'un immeuble n'ont pas été exécutées dans le délai imparti, le propriétaire est mis en demeure dans les conditions prévues par l'article L. 1331-28-1 (N° Lexbase : L5358IME) de les réaliser dans le délai d'un mois. Si cette mise en demeure s'avère infructueuse, les mesures peuvent être exécutées d'office, y compris sur des locaux devenus vacants*".

(5) CCH, art. L. 521-2 II (**N° Lexbase : L1227ISA**).

