N° 369548
M. B...

5^{ème} et 4^{ème} sous-sections réunies
Séance du 25 mars 2015
Lecture du 15 avril 2015

CONCLUSIONS

Mme Fabienne LAMBOLEZ, rapporteur public

1. La police des immeubles insalubres repose, sous l'empire des textes successifs – à l'origine une loi du 15 février 1902, puis les articles L. 26 et suivants du code de la santé publique, devenus L. 1331-26 et suivants de ce code – sur une distinction fondamentale, selon que l'insalubrité de l'immeuble est ou non irrémédiable.

L'immeuble déclaré d'insalubrité irrémédiable au terme de la procédure prévue par les textes fait l'objet d'une interdiction définitive d'habiter et le préfet peut en ordonner la démolition. Lorsque l'insalubrité est remédiable, le préfet prononce s'il y a lieu une interdiction temporaire d'habiter et prescrit les « mesures adéquates » (article L. 1331-28, II). Il s'agit en général de travaux qui pourront être exécutés d'office, après mise en demeure, si le propriétaire ne les a pas réalisés dans le délai prescrit par l'arrêté d'insalubrité (art. L. 1331-29, II).

Jusqu'à l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux, l'appréciation du caractère irrémédiable ou non était fonction de critères purement jurisprudentiels : en cas de contestation sur les travaux prescrits, le juge vérifiait d'une part qu'aucune impossibilité d'ordre technique ne faisait obstacle à la réalisation des travaux, d'autre part que ceux-ci n'entraînaient pas des charges excessives (p. ex. 18 mars 1931 *Berton* au Rec. p. 301, 28 juillet 1943 *Ville de Paris c. sieur Letourneur* au Rec. p. 206). La portée de ce deuxième critère a été précisée par quelques décisions restées inédites, dans le sens que l'absence de charges excessives s'apprécie par rapport à la valeur de l'immeuble et aux revenus qu'une saine gestion permettrait d'en retirer (6 octobre 1982, 10/7 SSR *Mlle S...* n° 30710, et deux décisions de sous-section jugeant seule *Ministre des affaires sociales c. Mme R...* 4 juillet 1986 n° 72147, et 25 novembre 1988 n° 84554, annulant un arrêté ayant prescrit des travaux entraînant des charges excessives).

Il ne semble pas que la condition tenant à l'absence de charges excessives ait posé difficulté, si l'on en croit le faible nombre d'affaires portées devant vous s'y rapportant. Mais quoi qu'il en soit, dans un objectif affiché de sécurité juridique, l'ordonnance précitée a inséré à l'article L. 1331-26 du code de la santé publique une définition du caractère irrémédiable, rédigée en ces termes : « *l'insalubrité d'un bâtiment doit être qualifiée d'irrémédiable lorsqu'il n'existe aucun moyen technique d'y*

1

mettre fin, ou lorsque les travaux nécessaires à sa résorption seraient plus coûteux que la reconstruction ». Le présent pourvoi vous donnera l'occasion pour la première fois de faire application de ces dispositions nouvelles.

Par arrêté du 28 janvier 2010 le préfet du Puy-de-Dôme a déclaré d'insalubrité réparable un immeuble appartenant à M. B..., situé dans la commune de Saint-Donat. Il s'agit d'un logement à usage d'habitation, loué dans le cadre d'un bail à ferme portant sur une exploitation agricole. L'arrêté, assorti d'une interdiction temporaire d'habiter, prescrit la réalisation d'un certain nombre de travaux dans le délai d'un an.

Le TA de Clermont-Ferrand puis la CAA de Lyon ayant rejeté son recours de tendant à l'annulation de cet arrêté, M. B... s'est pourvu en cassation.

2. Il conteste en premier lieu l'application faite par la cour des nouvelles dispositions de l'article L. 1331-26 du code de la santé publique.

M. B... demandait aux juges d'appel de constater que l'arrêté lui imposait des charges excessives par rapport aux modestes revenus qu'il tirait du bail à ferme (de l'ordre de 1800 euros par trimestre pour les terres et le logement) ou qu'il pourrait tirer à l'avenir par la location du seul logement. La cour, relevant que le montant des travaux prescrits par le préfet (74 725 euros) était inférieur au coût de reconstruction évalué à 129 000 euros, en a déduit que l'insalubrité du bâtiment ne pouvait être qualifiée d'irréparable. Elle a par conséquent écarté comme inopérante l'argumentation tirée de la disproportion entre le coût des travaux et la valeur vénale du bien et aux revenus locatifs qu'il procure. L'arrêt n'est sur ce point pas entaché de l'erreur de droit que lui M. reproche B..., ni d'ailleurs d'erreur de qualification juridique : les textes ne laissent désormais place à aucune marge d'interprétation, et la jurisprudence sur les « charges excessives » a vécu. La présente affaire donne ainsi une parfaite illustration du durcissement effectué en toute connaissance de cause par les auteurs de l'ordonnance, qui indiquaient dans le rapport au Président de la République que « *cette précision juridique élargit a contrario le champ du traitement du « réparable » et a pour conséquence de droit d'obliger les propriétaires à exécuter les travaux indispensables, fussent-ils d'un coût relativement élevé* ».

3. Le deuxième moyen est en revanche moins évident.

Selon une jurisprudence solidement établie, le recours des propriétaires ou des locataires contre une décision administrative prescrivant la réalisation de travaux sur un immeuble insalubre est un recours de pleine juridiction (22 novembre 1939 *dame Massiot* au Rec. p. 570, Sect. 13 mai 1966 *sieur Vandaele* n° 64379 au Rec. p. 321, 30 juillet 1997 *M...* n° 150846 aux T. p. 1077, p. 30 juillet 1997 *Ministre délégué à la santé c. N...* n° 162068 aux T. p. 1077). Il en résulte que le juge doit prendre en compte les circonstances de fait à la date à laquelle il statue, pour ce qui est de l'état d'insalubrité (29 décembre 2000 *Ministre de l'emploi et de la solidarité c. D...* n° 198220 199062 au Rec. p. 674 ; 7 octobre 2013 *Ministre du travail, de l'emploi et de la santé c. Mme C...* n° 352812 aux T. p. 759, transposant cette solution au contentieux des mesures prescrites en application de l'article L. 1331-22 du code de la santé publique, dans le cadre du régime voisin des locaux impropres à l'habitation).

Devant la cour M. B... avait fait valoir deux éléments : d'une part que les locataires avaient quitté le logement qui se trouvait ainsi inoccupé, d'autre qu'était pendante devant le tribunal paritaire des baux ruraux une procédure tendant à la résiliation du bail, en vue d'une future désaffectation de l'immeuble à l'usage d'habitation.

Or pour répondre à cette argumentation la cour s'est placée non pas à la date à laquelle elle a statué mais à celle de l'arrêté du préfet. Elle a relevé qu'à supposer même que les locataires aient quitté les lieux, ils étaient toujours à cette date locataires du bien appartenant à M. B..., lequel était encore meublé et ne pouvait être regardé comme vacant.

Cette erreur ne serait toutefois de nature à justifier l'annulation de l'arrêt que si elle affecte un motif qui n'était pas inopérant.

La question qui se pose en creux – elle n'est pas soulevée ni donc débattue par les parties - est de savoir si l'existence d'un bail en cours d'exécution a ou non une incidence dans l'appréciation qu'il revient au juge de porter à la date à laquelle il statue sur un arrêté d'insalubrité remédiable ayant prescrit des travaux. Elle est semble-t-il, assez curieusement, inédite en jurisprudence.

La finalité assignée à la police des immeubles insalubres par l'article L. 1331-26 du code de la santé publique est de mettre fin aux dangers que présente un immeuble même « vacant » pour la santé de ses occupants ou de ses voisins. Et le législateur a pris soin de préciser au II de l'article L. 1331-29 que les mesures prescrites peuvent être exécutées d'office « *y compris sur des locaux devenus vacants* »¹. Vous n'avez jamais eu à notre connaissance à vous prononcer dans le cadre de cette législation sur l'application de la notion de « vacance », qui n'est pas précisée par les dispositions réglementaires d'application.

Il ne fait pensons-nous aucun doute que la seule circonstance qu'un immeuble donné à bail serait **inoccupé** à la date à laquelle le juge se prononce est en elle-même sans incidence sur la légalité des travaux prescrits, même dans le cas où comme en l'espèce l'arrêté a été pris dans l'intérêt de la santé des occupants du logement, et non du voisinage. En effet le bail en cours est simplement suspendu à compter de l'intervention de l'arrêté d'insalubrité remédiable tant qu'il n'a pas été mis fin à celui-ci, par l'effet de l'article L. 521-2 du code de la construction et de l'habitation. Le propriétaire est d'ailleurs tenu d'assurer le relogement des occupants pendant cette période (art. L. 521-1 de ce code). Les anciens occupants temporairement relogés ailleurs ont ainsi vocation à retourner dans le logement dont ils sont locataires une fois les travaux effectués.

La réponse est moins évidente dans les hypothèses, plus rares, où un bail en cours à la date de l'arrêté d'insalubrité remédiable ne le serait plus à la date où le juge statue – qu'il ait été résilié par le simple effet de la volonté commune des parties ou par une décision judiciaire, ou qu'il soit arrivé à échéance. En pareille hypothèse la santé publique n'est plus susceptible d'être menacée, dès lors que l'éventuelle interdiction

¹ Modification issue de l'article 85 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009

d'habiter subsistera par ailleurs tant que les travaux n'auront pas été réalisés, et que l'article L. 1331-28-2 du code de la santé publique interdit de relouer ou remettre à disposition les locaux si les travaux n'ont pas été exécutés. Au nom de quel principe le propriétaire devrait-il en pareil cas demeurer tenu de réaliser les travaux prescrits sur un immeuble devenu libre, en fait et en droit, de tout occupant même potentiel ? Il paraît raisonnable, *a fortiori* dans l'état du droit issu de l'ordonnance du 15 décembre 2005, de concilier les deux exigences constitutionnelles que sont la protection de la santé publique et celle du droit de propriété, en veillant à une mise en œuvre strictement proportionnée de ce pouvoir exorbitant dont dispose l'administration, de prescrire la réalisation de travaux qui peuvent être sans rapport avec les ressources du propriétaire, la valeur vénale de l'immeuble ou les revenus qu'il est susceptible de procurer.

Nous vous invitons donc, à défaut d'indice d'une volonté contraire du législateur, à admettre que le juge doit le cas échéant tenir compte de la résiliation ou de l'arrivée à échéance d'un bail en cours à la date de l'arrêté d'insalubrité réparable pris en application du II de l'article L. 1331-28.

L'erreur commise par la cour affecte ainsi un motif qui, si vous nous suivez, n'était pas inopérant contrairement à ce que soutient l'administration en défense.

PCMNC :

- à l'annulation de l'arrêt attaqué,
- au renvoi de l'affaire à la CAA de Lyon,
- à ce qu'une somme de 3000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du CJA.