

**N°426290**

**M. et Mme G... et autres**

**N°429980**

**Ville de Paris c/ SCI Coste Royale**

**5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 4 septembre 2020**

**Décisions du 28 septembre 2020**

***Décisions mentionnées aux tables du recueil Lebon (p. 626, 872, 873)***

## **CONCLUSIONS**

**M. Nicolas POLGE, Rapporteur public**

Ces deux affaires portent sur la détermination du débiteur, vis-à-vis de la collectivité publique, du montant des travaux exécutés d'office pour remédier à une situation d'insalubrité ou d'immeuble menaçant ruine. Il doit s'agir dans les deux cas, selon les termes de la loi, du « propriétaire défaillant », mais des mutations de propriété compliquent son identification.

1/ Dans l'affaire portée par la ville de Paris, le cadre juridique du litige est le suivant. Au titre de la police des immeubles *insalubres*, les mesures d'exécution d'office que peuvent prendre les autorités publiques sont prévues à l'article L. 1331-29 du code de la santé publique. Pour les immeubles frappés d'une déclaration d'insalubrité *irréremédiable*, l'autorité administrative peut réaliser d'office les mesures destinées à écarter les dangers immédiats pour la santé et la sécurité des occupants ou des voisins. Elle peut également faire procéder à la démolition prescrite sur ordonnance du juge statuant en la forme des référés rendue à sa demande. Lorsque l'insalubrité n'est *pas* irréremédiable, si les mesures prescrites par l'arrêté prévu au II de l'article L. 1331-28 pour y remédier n'ont pas été exécutées dans le délai imparti, le propriétaire est mis en demeure, dans les conditions prévues par le I du même article, 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. Tous les frais exposés par les mesures de substitution sont à la charge du propriétaire ou des copropriétaires défaillants, en application de l'article L. 1331-30.

En effet, aux termes du I de ce dernier article : « *Lorsque l'autorité administrative 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* ». Le II précise : « *La créance de la collectivité publique résultant des frais d'exécution d'office, du paiement des sommes avancées en lieu et place d'un copropriétaire défaillant, d'expulsion et*

*de publicité ainsi que des frais qui ont, le cas échéant, été exposés pour le relogement ou l'hébergement des occupants est recouvrée comme en matière de contributions directes. »*

Les faits sont simples. Des travaux ont dû être exécutés d'office entre mars et mai 2011, à une date où la SCI Coste Royale était copropriétaire de l'immeuble. La société a vendu le bien par acte notarié du 16 juillet 2014. Un titre exécutoire a été émis à son encontre le 31 juillet 2015, après retrait d'un premier titre émis en 2012. La société y a fait opposition devant le tribunal administratif, qui a rejeté sa demande. Sur appel de la société, la cour administrative d'appel de Paris a annulé le titre exécutoire et prononcé la décharge des sommes réclamées, par un arrêt au raisonnement lui-même simplissime, fondé sur l'office du juge de plein contentieux et la seule prise en compte de l'identité du nouveau propriétaire à la date de cet arrêt.

En défense de ce raisonnement, critiqué par le pourvoi, est invoquée votre décision du 5 mai 2014, *P...*, n° 361319, mentionné aux tables du recueil (p. 772) sur un autre point. Dans cette affaire, il s'agissait d'un titre exécutoire émis par une commune qui avait dû réaliser d'office des travaux sur un immeuble menaçant ruine. Au titre du règlement au fond, la question était posée de la régularité du titre émis à une date où le propriétaire de l'immeuble était en procédure de liquidation judiciaire, ce qui en droit lui ôtait la maîtrise de ses biens – qu'il n'avait recouvrée qu'ensuite. Pour répondre au moyen d'irrégularité du titre exécutoire, qui aurait dû, en sa date, être adressé au liquidateur judiciaire, au titre du règlement au fond, votre décision juge que votre office de juge de plein contentieux du titre exécutoire du titre exécutoire vous conduit à tenir compte de la clôture de la procédure de liquidation intervenue à la date de votre décision.

On voit que la question posée était donc tout autre : il ne s'agissait pas de déterminer le débiteur des sommes exposées par la collectivité, question de fond déterminante et sur laquelle un aspect de procédure contentieuse tel que l'office du juge doit rester sans incidence, mais de s'interroger sur la régularisation *a posteriori* d'un vice de forme ou de procédure. On ne peut donc guère tirer de conséquence de ce précédent.

La législation paraît au contraire impliquer de faire supporter la charge du remboursement des travaux aux « propriétaires défaillants », ce qui semble aller dans le sens de la cristallisation de la notion de propriétaire à la date de son fait générateur – sans influence, par suite, au contraire de ce qu'a jugé la cour, de la nature de l'office du juge.

En effet, la rédaction de l'article L. 1331-30 du code de la santé publique, qui organise le remboursement des frais exposés dans les différentes hypothèses de travaux effectués d'office, notamment celle de l'article L. 1331-29, est claire : il s'applique lorsque l'administration se substitue au propriétaire défaillant. Cette logique de substitution semble clairement impliquer une cristallisation de la créance à la date de cette défaillance. La créance est constituée par les frais d'exécution des travaux et frais accessoires énumérés au II de l'article L. 1331-30, mais le principe de cette créance naît, selon la loi, au I du même article, dès que le propriétaire, qui devait exécuter les travaux prescrits, a manqué à cette obligation : il ne peut donc s'agir que de celui qui était propriétaire à l'expiration du délai prescrit par l'arrêté mettant en demeure de réaliser les travaux, indépendamment de toute transmission

ultérieure du droit de propriété. On peut voir dans la défaillance du propriétaire le *fait générateur* de la créance publique, la réalisation des travaux et de l'ensemble des opérations accessoires rendant ensuite cette créance *exigible*.

Par ailleurs, si la prise en charge de la créance est susceptible d'être réglée contractuellement en cas de vente du bien, comme d'ailleurs c'est le cas en l'espèce (l'acte de vente produit montre que l'acquéreur s'est engagé à en faire son affaire), de telles stipulations contractuelles ne sont pas en principe opposables à l'administration. Il appartiendra au débiteur, ancien propriétaire, de se retourner, le cas échéant, vers son acquéreur, mais ce n'est pas à l'administration d'en tirer les conséquences.

Vous pourrez donc retenir dans cette affaire l'erreur de droit de la cour à s'être fondée, pour annuler le titre exécutoire, sur la circonstance que la SCI n'était plus copropriétaire de l'immeuble en cause à la date où elle a statué.

Vous annulerez, par suite, l'arrêt attaqué, et vous pourrez renvoyer l'affaire à la cour administrative d'appel de Paris, en rejetant les conclusions présentées par la ville de Paris au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2/ L'autre affaire pose une question distincte, mais voisine, cette fois-ci à propos d'une même procédure de travaux réalisés d'office, mais dans le cadre de la mise en œuvre de la police des immeubles *menaçant ruine*.

Les dispositions appliquées sont, dans ce cadre, celles de l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction alors en vigueur, aux termes desquelles : « *I.- Le maire, à l'issue d'une procédure contradictoire dont les modalités sont définies par décret en Conseil d'Etat, met le propriétaire de l'immeuble menaçant ruine, (...), en demeure de faire dans un délai déterminé, selon le cas, les réparations nécessaires pour mettre fin durablement au péril ou les travaux de démolition, ainsi que, s'il y a lieu, de prendre les mesures indispensables pour préserver les bâtiments contigus.. (...)IV. - Lorsque l'arrêté de péril n'a pas été exécuté dans le délai fixé, le maire met en demeure le propriétaire d'y procéder 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, le maire, par décision motivée, fait procéder d'office à leur exécution. (...) 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. (...)* ».

Il résulte de ces dispositions que le destinataire de l'arrêté de péril est le « propriétaire » de l'immeuble qui présente un péril, et que la commune se substitue au « propriétaire défaillant ». La notion de « propriétaire défaillant » est reprise à l'article L. 511-4 à propos du recouvrement des frais.

Par un moyen d'erreur de droit, le pourvoi conteste l'interprétation par l'arrêt d'appel de la notion de propriétaire défaillant, au sens de l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation, dans le cas d'une vente en l'état futur d'achèvement.

La cour a jugé qu'il s'agit alors nécessairement de l'*acquéreur*, en s'appuyant sur les termes du contrat de vente, dont elle a relevé qu'ils ne faisaient que reprendre ceux de l'article 1601-3 du code civil, selon lequel : « *La vente en l'état futur d'achèvement est le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution ; l'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. / Le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux.* »

La position de la cour peut s'autoriser de solides arguments. Elle s'en tient aux apparences ; elle fait une lecture homogène, simple et littérale des textes en donnant le même sens au mot « propriétaire » dans les deux législations ; elle assure au créancier que le débiteur sera bien celui dont le patrimoine pourrait garantir la dette au besoin.

En sens inverse, on doit relever que la jurisprudence de la Cour de cassation a donné une portée particulièrement importante à la mention du deuxième alinéa de l'article 1601-3 selon laquelle « le vendeur conserve les pouvoirs du maître de l'ouvrage jusqu'à la réception de l'ouvrage ». Selon la doctrine (jurisclasseur civil) : « *Cette règle qui paraît illogique compte tenu du principe susvisé du transfert de propriété, s'explique par l'objet de la vente en état futur d'achèvement : le vendeur, même s'il n'est plus propriétaire, demeure obligé d'édifier l'immeuble dans le délai convenu et doit conserver pour cela l'entière initiative et l'entière responsabilité de l'opération de construction.* » Or la Cour de cassation (Cass. 3e civ., 11 octobre 2000, n° 98-21.826, Bull. civ. 2000, III, n° 168) en a déduit, dans un cas où le classement en monument historique des carrières sous le sol compromettrait la réalisation du projet immobilier, que le vendeur conserve la charge des risques jusqu'à la livraison, mettant ainsi l'accent sur l'obligation de construire qui pèse sur lui. Cet arrêt de principe dessine les contours singuliers de la notion de transfert de propriété progressif propre à la vente en l'état futur d'achèvement. Or, la mise en œuvre de la police des immeubles menaçant ruine s'apparente à la réalisation d'un risque qui se réalise pendant la construction.

D'un point de vue opérationnel, s'agissant des ouvrages dont la réalisation est prévue par le contrat de vente, une solution ne regardant pas l'acquéreur par vente en l'état futur d'achèvement, tant que les travaux n'ont pas été réceptionnés, comme le propriétaire au sens de l'article L. 512-2 aurait des avantages majeurs : la qualité de maître de l'ouvrage du vendeur empêche en effet l'acquéreur de procéder aux travaux imposés par l'arrêté de péril : les effets de son titre de propriétaire sont en réalité paralysés, et cela justifierait qu'il ne soit pas regardé comme « propriétaire défaillant » puisque c'est en réalité le vendeur qui a été défaillant. C'est d'ailleurs parce que la notion à interpréter dans le litige n'est pas strictement celle de propriétaire (certes mentionnée dans ces termes, sans précision supplémentaire, à l'article L. 511-2) mais celle de propriétaire défaillant (notion utilisée par l'article L. 511-4) que la solution mettant le remboursement des travaux à la charge de l'acquéreur par vente en l'état futur d'achèvement paraît possible.

Je vous propose de retenir cette autre interprétation, en jugeant que les dispositions de l'article 1601-3 du code civil, puisqu'elles réservent au vendeur la qualité de maître de l'ouvrage jusqu'à la date de réception des travaux, n'ont pas pour effet de transférer avant cette date à l'acquéreur les obligations de réparation ou de démolition qui incombent à la personne propriétaire d'un immeuble menaçant ruine au sens des dispositions de l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation.

Il en résultera que la cour administrative d'appel de Nancy a commis une erreur de droit en jugeant que les acquéreurs en l'état futur d'achèvement des immeubles ayant fait l'objet des mesures prises par le maire de Cutry en application de l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation avaient la qualité de propriétaires des immeubles pour l'application des dispositions de cet article avant la réception des travaux. Après cassation pour ce motif, vous pourrez régler l'affaire au fond par un même raisonnement, en annulant le jugement attaqué et l'ensemble des actes administratifs contestés. Vous pourrez décider que la commune de Cutry versera la somme de 6 000 euros, solidairement, à M. et Mme G... et autres au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, en rejetant les conclusions présentées par la commune de Cutry au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.