

N° 465405
M. B...

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies
Séance du 14 septembre 2022
Lecture du 28 septembre 2022

CONCLUSIONS

M. Florian Roussel, rapporteur public

La société dont M. B... est le gérant est propriétaire d'un immeuble, qui a été gravement endommagé dans un incendie. Le maire a pris un arrêté de péril et prononcé une interdiction temporaire d'habiter, avec obligation d'assurer l'hébergement des occupants. La commune s'est finalement substituée à la SCI défaillante pour assurer cet hébergement et a mis son coût à la charge de la société.

Le tribunal a rejeté la demande de la société tendant à la décharge de l'obligation de payer la somme réclamée¹. Devant la cour, M. B... a soulevé une QPC dirigée contre les dispositions des deuxième et quatrième alinéas de l'article L. 521-1 du CCH, sur le fondement desquels la commune se fonde pour exiger le remboursement du coût de l'hébergement.

Le cadre juridique

Quelques précisions, d'abord, sur la procédure en l'espèce mise en œuvre.

L'arrêté de péril dont il est ici question est pris par le maire en vertu de l'article L 511-1 du CCH. Il lui permet de prescrire la réparation ou la démolition des immeubles menaçant ruine, lorsqu'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. Des mesures provisoires peuvent par ailleurs être ordonnées en cas de péril imminent.

Dans sa version applicable au litige, issue de l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative contre l'habitat insalubre ou dangereux, l'article L 521-1 prévoit que lorsque l'arrêté de péril ordonne l'évacuation du bâtiment ou est assorti d'une interdiction d'habiter ou si les travaux nécessaires pour mettre fin au péril rendent temporairement le logement inhabitable, le propriétaire ou l'exploitant est tenu d'assurer le relogement ou l'hébergement des occupants ou de contribuer au coût correspondant², dans les conditions prévues à l'article L. 521-3-1.

¹ Seul a été annulé, pour vice de forme, le titre de recettes émis par le maire à cette fin.

² Son dernier alinéa précise que cette obligation est faite sans préjudice des actions dont dispose le propriétaire

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Lorsque cette interdiction est temporaire, il doit assurer, à ses frais, aux occupants un hébergement décent, correspondant à leurs besoins. Lorsqu'elle est définitive, il doit leur présenter une offre de relogement adaptée et leur verser en outre une indemnité, destinée à couvrir leurs frais de réinstallation, d'un montant égal à trois mois du nouveau loyer.

Dans tous les cas, l'obligation de payer le loyer est, par ailleurs, suspendue (III de l'article L. 521-2).

Enfin, l'article L. 521-3-2 prévoit que lorsque le propriétaire ou l'exploitant n'a pas satisfait à ces obligations, il appartient au maire ou au président de l'EPCI de pallier cette carence. Le propriétaire ou l'exploitant doit alors lui verser une indemnité représentative des frais engagés pour le relogement, égale à un an du loyer prévisionnel.

Questions liminaires

Précisons, à titre liminaire, que les dispositions critiquées n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution et elles sont bien applicables au litige. Le seul débat possible porte sur le caractère sérieux des griefs.

Il sera observé à cet égard que si un requérant n'est pas recevable à exciper de l'illégalité d'un arrêté de péril à l'appui de sa contestation d'un titre exécutoire émis en raison de l'absence d'engagement des dépenses qu'il lui a été enjoint de réaliser (V. 27 novembre 1992, C..., n° 106730, B ; 28 juillet 2011, commune de Bourg-Saint-Maurice, n°336945, p. 434), il ne lui en est pas moins loisible de contester ce titre en mettant en cause le bien-fondé de l'obligation de payer les sommes ainsi réclamées. Et en l'espèce, il ressort clairement des écritures d'appel que ce n'est pas la légalité de l'arrêté qui est contestée mais bien uniquement celle du titre exécutoire.

Caractère sérieux des moyens

Droit de propriété

Il est d'abord soutenu que les dispositions critiquées portent atteinte au droit de propriété.

- Lorsque le législateur institue une obligation de relogement à la charge du propriétaire d'un immeuble, il ne s'agit pas d'une « privation » de ce droit au sens de l'article 17 de la DDHC mais d'une limitation de celui-ci, relevant de son article 2 (V. en ce sens la décision n° 2016-581 QPC du 5 octobre 2016, s'agissant de l'obligation de relogement des occupants d'immeubles affectés par une opération d'aménagement³). Les atteintes qui y sont portées doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi

ou l'exploitant à l'encontre des personnes auxquelles l'état d'insalubrité ou de péril serait en tout ou partie imputable.

³ V. déjà, concernant les procédures d'insalubrité, la décision CE, 9 mai 2011, M. D..., 346785, B, dont il sera question infra.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

(v. notamment décisions n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010 et n° 2011-151 QPC du 13 juillet 2011).

Tel est également le sens de la jurisprudence de la CEDH (22 sept. 2005, SCP la Providence c/ France, n° 78070/01, s'agissant de la législation sur les immeubles menaçant ruine).

En l'espèce, le dispositif institué répond à l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour chacun d'obtenir un logement décent (V. par ex. décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, concernant les dispositions de la loi Vivien du 10 juillet 1970 relatives à la lutte contre l'habitat insalubre). Reste à déterminer s'il est proportionné à cet objectif.

- Il est certain que les charges financières que ces dispositions font peser sur les propriétaires et exploitants – qui ne sont pas tous, loin s'en faut, des « marchands de sommeil » - sont lourdes, en particulier dans le cas où l'interdiction temporaire d'habiter se prolongerait pour des raisons indépendantes de leur volonté. Ils cessent en effet non seulement de percevoir le loyer mais doivent en outre héberger les occupants à leurs frais pendant plusieurs mois.

- Pour autant, votre jurisprudence fournit déjà des éléments de réponse, dans le sens de l'absence de caractère sérieux du moyen.

Dans une décision D... (5/4, 9 mai 2011, n° 346785, B), vous avez refusé de transmettre au Conseil constitutionnel une QPC portant sur les dispositions de l'article L. 1331-22 du CSP, qui mettent une obligation de relogement analogue à la charge de la personne qui met en location des locaux insalubres, en renvoyant sur ce point aux dispositions de l'article L. 521-3-1 du CCH, applicables comme il a été dit à la présente procédure.

Vous avez notamment relevé que les restrictions ainsi apportées à l'exercice du droit de propriété étaient proportionnées à l'objectif d'intérêt général qui s'attache à la protection de la santé et de la sécurité des occupants de locaux. Le dispositif vise, en effet, à inciter le propriétaire à agir pour prévenir la situation de péril et, à défaut d'y être parvenu, pour y remédier le plus rapidement possible.

- L'objet de l'article L 521-1 est certes différent puisque les arrêtés de péril peuvent être motivés aussi bien par le mauvais état de l'immeuble (comme en ce qui concerne la procédure d'insalubrité) que par des causes qui lui sont étrangères. L'atteinte portée au droit de propriété serait ainsi, par exemple, plus difficile à justifier dans le cas où sa dégradation a été exclusivement causée par des faits d'origine criminelle dont le propriétaire a été victime.

Cependant, votre jurisprudence exclut que cette procédure soit mise en œuvre dans ce dernier cas. Elle ne peut l'être que lorsque le danger provient, à titre prépondérant, de causes qui sont propres à l'immeuble – et non, par exemple, d'une cause naturelle (V. CE, 27 juin 2005, Ville d'Orléans, n°262199, B - Rec. T. pp. 757-995 et CE, 31 mars 2006, E..., n°279664, 284091, B), s'agissant de glissements de terrains causés, respectivement, par l'effondrement d'anciennes galeries et par une canalisation publique).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Quand le danger provient, à titre prépondérant, d'une cause extérieure à l'immeuble, le maire doit faire usage des pouvoirs de police que lui confère l'article L. 2212-4 du CGCT. Les dépenses exposées par la commune ne peuvent alors être mises à la charge du propriétaire.

S'il y a peut-être un débat entre les parties sur l'origine du sinistre et l'application de cette jurisprudence au cas d'espèce, il ne vous appartient évidemment pas de le trancher aujourd'hui.

- La question se pose donc dans des termes analogues à celle dont vous étiez saisis en 2011. Vous pourrez ainsi relever, comme dans ce précédent, que les limitations à l'obligation de relogement et les garanties conférées au débiteur de l'obligation préservent suffisamment les droits des intéressés.

En particulier, dans le cas d'une interdiction temporaire d'habiter, l'obligation ne porte que sur un logement décent – et non un relogement à l'identique.

En outre, ainsi que vous l'avez jugé dans une décision F... (5/7, 11 juin 2003, n°253399, C), seuls les occupants de bonne foi peuvent bénéficier de cette procédure (quelle que soit, comme l'a précisé le juge judiciaire, leur situation administrative au regard du droit au séjour⁴)

Par ailleurs, le dernier alinéa de l'article L. 521-1 réserve au propriétaire ou à l'exploitant la possibilité d'exercer une action récursoire contre le tiers responsable.

- Enfin, nous ne sommes pas plus troublé que ne l'ont été vos prédécesseurs par l'absence de prise en compte des ressources des intéressés. Celle-ci aurait, en effet, été difficile à mettre en œuvre et pas nécessairement justifiée, s'agissant d'une charge en lien avec les droits réels dont ils disposent sur le bien.

Pour toutes ces raisons, le moyen ne nous paraît pas justifier le renvoi de la question posée.

Autres moyens

Nous passerons plus vite sur les autres griefs, qui ne nous semblent pas davantage satisfaire aux conditions de sérieux ou de nouveauté.

- Il en est ainsi du moyen tiré de l'atteinte au principe de responsabilité garanti par l'article 4 DDHC⁵, grief déjà écarté en 2011

⁴ Civ. 3e, 12 sept. 2012, Ville de Paris c/ M. X, no 11-18.073 ; Civ. 3e, 4 nov. 2009, Sté Marseille aménagement c/ Épx Y, no 08-17.381

⁵ Il résulte de la jurisprudence constitutionnelle que l'affirmation de la faculté d'agir en responsabilité met en œuvre l'exigence constitutionnelle posée par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont il résulte que tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer H (Cons. const., 9 novembre 1999, Loi relative au PACS, n°99-419 DC, §70).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

La loi peut, en effet, prévoir l'engagement de la responsabilité d'une personne autre que celle par la faute de laquelle le dommage est arrivé, à la condition que l'obligation qu'elle crée soit en rapport avec un motif d'intérêt général ou de valeur constitutionnelle et proportionnée à cet objectif (V. Décision Fédération des promoteurs immobiliers n° 2015-517 QPC du 22 janvier 2016, §9, qui juge conforme à ce principe l'obligation pour le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre de prendre à sa charge l'obligation d'hébergement collectif des salariés de son cocontractant lorsque celles actuelles sont incompatibles avec la dignité humaine⁶).

En l'espèce, pour les motifs précédemment exposés, ces conditions nous paraissent satisfaites.

- De même, il ne saurait être considéré que le principe d'égalité devant les charges publiques garanti par l'article 13 DDHC aurait été méconnu.

Si ce principe fait obstacle à ce que le législateur reporte sur les propriétaires des dépenses qui, en raison de leur nature, ne sauraient leur incomber⁷, le relogement des occupants en lien avec des désordres ayant leur cause intrinsèque dans l'état d'un immeuble privé n'est évidemment pas au nombre des charges que la collectivité publique serait tenue de supporter.

Par ailleurs, comme il a été dit, la loi encadre les conditions de mise en œuvre de cette obligation de relogement et la possibilité d'une action récursoire est réservée.

- Enfin, le grief tiré de l'exigence de prise en compte des facultés contributives des redevables et du principe de consentement à l'impôt garanti par l'article 14 DDHC est inopérant, ces principes n'étant, en tout état de cause, pas invocables à l'appui d'une QPC (v. décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, SNC Kimberly Clark).

PCM : non-transmission de la QPC

⁶ La décision précise toutefois que ce principe serait méconnu si les dispositions déferées imposaient au maître d'ouvrage ou au donneur d'ordre une obligation de prise en charge de l'hébergement collectif des salariés autres que ceux qui sont employés à l'exécution du contrat direct ou de sous-traitance et pendant une durée excédant celle de l'exécution dudit contrat.

⁷ v. par exemple, en ce sens, la décision n°2000-441 DC du 28 décembre 2000, censurant les dispositions de la LFR pour 2000 imposant aux opérateurs de réseaux de télécommunication de supporter le coût de fonctionnement de dispositifs d'interceptions de sécurité auparavant remboursées par l'Etat.

V. à l'inverse, écartant un tel grief : 16 mars 2021, Société d'exploitation de l'Arena, 448010, B.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.