

TRAVAUX ET HEBERGEMENT D'OFFICE

LE RECOUVREMENT DES CREANCES PUBLIQUES

Nombre de collectivités et de services hésitent fortement à exécuter des travaux d'office suite à un arrêté de péril/insécurité ou un arrêté d'insalubrité – alors que c'est une obligation légale- dans la crainte de ne pouvoir récupérer les fonds avancés. De même, les collectivités qui assurent l'hébergement provisoire ou le relogement des occupants suite à la défaillance d'un logeur doivent récupérer leur créance sur celui-ci.

La présente note rappelle succinctement les outils et procédures ouverts aux collectivités pour récupérer leurs créances, qui sont des créances publiques directement exécutoires, sur des propriétaires défaillants. Ce rappel est succinct car il s'adresse aux services ordonnateurs – ceux qui prennent et suivent les arrêtés ou/et exécutent les travaux d'office , car le recouvrement des créances publiques relève de la responsabilité exclusive des comptables publics – TPG pour l'État, receveur ou trésorier municipal – qui est un comptable public- des collectivités locales et ces derniers connaissent parfaitement les procédures applicables.

On rappellera ci-après quelques données applicables à toutes les créances publiques ainsi que celles qui concernent spécifiquement les créances issues du traitement de l'habitat indigne (insécurité et insalubrité).

Les développements ci-après concernent également le recouvrement des créances issues de l'hébergement d'office des occupants ou le relogement de ceux-ci effectués par la collectivité, suite à la défaillance du logeur.

I- Principes de base :

C'est l'ordonnateur – l'auteur des arrêtés et celui qui a engagé les travaux d'office – qui établit le "titre de recettes" qui fixe le montant de la créance, son motif, ses bases et son destinataire, selon un modèle établi par le ministère des finances. La forme et le contenu des pièces de recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (titre de recettes) sont fixés par une circulaire du 21 mars 2011 des ministères chargés de l'intérieur et du budget relative à la forme et au contenu. L'ordonnateur peut se rapprocher de son comptable public pour établir ce titre de recettes.

L'ordonnateur envoie ce titre de recettes (qui comprend 3 volets) au comptable public qui va assurer le recouvrement de la créance auprès du propriétaire débiteur. Le comptable public adresse *un avis des sommes à payer* par voie postale au débiteur concerné.

Ce titre de recettes est exécutoire de plein droit et, de plus, par exception au 3^{ème} alinéa de l'art L1617-5 du CGCT, l'opposition introduite devant le juge administratif au titre par le propriétaire débiteur n'est pas suspensive, en application de l'art L541-1 du CCH.

Précaution à prendre. La forme de l'avis des sommes à payer envoyé au propriétaire débiteur est un document financier souvent difficilement compréhensible pour celui-ci... Aussi est-il indispensable, comme le rappelle la circulaire du 21 mars 2011, que la collectivité créancière indique, soit dans le corps même de l'avis des sommes à payer, soit par référence à un document annexe joint à cet avis, ou envoyé précédemment au débiteur, les bases et les éléments de calcul sur lesquels est fondé la demande de recouvrement. En pratique, l'ordonnateur a tout intérêt à prévenir lui-même le propriétaire débiteur du contenu et des justificatifs de l'avis des sommes à payer qu'il va recevoir : référence de l'arrêté de péril ou insécurité, base des travaux prescrits, constat de défaillance, montant et détail des

travaux effectués en exécution de l'arrêté. Mêmes mentions en cas d'hébergement d'office ou de relogement.

Le Conseil d'État a précisé, dans un arrêt du 7 mars 2012, N° 343940 que, en l'espèce, le détail des sommes exposées par la commune était insuffisant car il ne permettait pas d'identifier avec précision les motifs des travaux en cause et donc de justifier le montant des frais de réalisation :

” Considérant,, qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que les titres de recette n° 3301 et 3552 émis les 30 novembre 2006 et 14 décembre 2006 comportaient le détail des sommes exposées par la commune sans permettre d'identifier avec précision les motifs des travaux en cause; que par suite le tribunal administratif n'a pas dénaturé les pièces produites avant la clôture de l'instruction en estimant que ces pièces ne permettaient pas de justifier du montant des frais de réalisation de ces mesures provisoires ;”

Position confirmée : **CE 26 février 2014**

”Considérant que tout état exécutoire doit indiquer les bases de la liquidation de la créance pour le recouvrement de laquelle il est émis et les éléments de calcul sur lesquels il se fonde, soit dans le titre lui-même, soit par référence précise à un document joint à l'état exécutoire ou précédemment adressé au débiteur”

Position confirmée à nouveau dans des termes encore plus précis par **la CAA de Paris (arrêt du 9 octobre 2014 N° 14PA00632)** qui a donné raison à un copropriétaire qui contestait le titre de recettes qu'il avait reçu suite à des travaux d'office sur la copropriété comme insuffisamment motivé.

”Considérant que si l'avis de paiement transmis à M. E... indique que la somme à payer correspond au titre exécutoire n° 00673357 en mentionnant pour objet “ travaux d'assainissement 45 rue de Tourville 75020 Paris “ et si M. E... a été destinataire de l'arrêté du maire de Paris du 25 novembre 2011 lui indiquant qu'en vue du paiement des dépenses afférentes aux travaux d'assainissement exécutés d'office dans l'immeuble sis à Paris, le DRFIP d'Île-de-France et du département de Paris recouvrera la somme de 21 105,19 euros, dont chaque indivisaire est tenu d'acquitter sa part, aucun de ces documents n'indiquait la nature et le montant détaillé des travaux effectués; qu'ils n'étaient pas davantage accompagnés des factures des travaux réalisés; que, dans ces conditions et alors qu'il n'est pas soutenu que le titre lui-même aurait comporté des indications lui permettant d'avoir connaissance des bases de liquidation de la créance dont la commune se prévaut et de discuter celles-ci, M. E... est fondé à soutenir que le titre exécutoire litigieux est insuffisamment motivé”;

Effets de l'annulation de l'arrêté, fondement des travaux d'office

Si la démolition d'office est légalement justifiée et qu'elle a été régulièrement autorisée par le juge, mais que l'arrêté de péril, qui en est le fondement, est annulé par le juge administratif, quelle est la situation pour la commune ?

En 1^{er} lieu, il convient de préciser que ce contentieux en indemnisation liée aux travaux d'office relève de la compétence des tribunaux judiciaires et non des tribunaux administratifs comme l'a rappelé le **Conseil d'Etat dans un arrêt du 4/07/2024 N° 464689**, publié au Lebon. En l'espèce le maire avait fait exécuter la démolition d'un bâtiment sous un arrêté qui ne l'autorisait pas, acte considéré comme effectué au titre de sa police générale. La commune ne pouvant obtenir le remboursement des frais à la charge des propriétaires a plaidé sur le fondement de l'enrichissement sans cause. Le Conseil d'Etat a statué sur le fait que la juridiction administrative était seule incompétente pour en connaître :

« Lorsque la personne publique entend toutefois obtenir le remboursement auprès d'un propriétaire privé des frais qu'elle a exposés à l'occasion de travaux de démolition engagés sur ce fondement en invoquant la responsabilité civile de ce propriétaire, au titre soit d'une faute soit de son enrichissement sans cause, la contestation de la créance invoquée par la

personne publique constituée, quel que soit son mode de recouvrement, un litige relevant de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire, en l'absence d'une disposition législative spéciale régissant une telle action civile ».

Selon une 1^{ère} jurisprudence, la **Cour de cassation dans un arrêt du 5/07/2018, (Cass civ 3 n° 12-27823)** a excipé de l'annulation de l'arrêté de péril le fait que la commune ne pouvait imputer au propriétaire le coût des travaux exécutés d'office, celui-ci restant donc à la charge de la commune. En l'espèce le maire de Marmande avait pris arrêté de péril ordinaire prescrivant la démolition totale de l'immeuble, puis, suite à l'inaction du propriétaire, avait été autorisé à démolir le bâtiment d'office. Le propriétaire avait introduit un recours contre l'arrêté et le TA avait annulé l'arrêté de péril, 2 ans après la réalisation de la démolition d'office. Aussi le propriétaire a-t-il contesté la créance relative à cette démolition et demandé une indemnisation pour le préjudice subi. La Cour d'appel avait exempté le propriétaire de l'obligation de remboursement des frais de démolition avancés par la commune.

La Cour de cassation (CIV 3) est revenue sur cette position et a jugé par un arrêt du **26 octobre 2022, 21-12.674**, publié au bulletin, que la commune pouvait imputer le coût des travaux d'office effectués sur une copropriété sur le fondement de **l'enrichissement sans cause** et a confirmé l'arrêt de la Cour d'appel :

« D'autre part, la cour d'appel a retenu à bon droit que le fait, pour le maire, de ne pas pouvoir délivrer un titre exécutoire afin de mettre à la charge du propriétaire, sur le fondement de l'article L. 511-4 du code de la construction et de l'habitation, le coût des travaux exécutés d'office par la commune en exécution de l'arrêté de péril annulé ne faisait pas obstacle à l'exercice de l'action de la commune fondée sur l'enrichissement sans cause. »

Et sur le montant de la facture contesté par les copropriétaires, la Cour de cassation a également approuvé l'inclusion des frais de BET et d'architecte dans le montant total (72 785 €)

« La cour d'appel a ainsi apprécié souverainement, sans être tenue de suivre les parties dans le détail de leur argumentation, le montant de l'enrichissement des copropriétaires du fait des travaux accomplis par la commune »

La Cour de cassation avait déjà jugé dans son **arrêt du 21/09/2022 (Civ3, pourvoi n° 21-21.102**, publié au bulletin) **que** : " *L'arrêté de péril étant exécutoire dès sa notification et le recours formé à son encontre devant la juridiction administrative n'ayant point d'effet suspensif, le juge judiciaire, saisi par le maire sur le fondement de l'article L.511-2, V, du code de la construction et de l'habitation, peut ordonner la démolition, nonobstant l'existence d'un recours.*"

II - Les modes de recouvrement forcé des créances publiques

C'est le comptable public qui assure le recouvrement des créances émises et il lui appartient de poursuivre ce recouvrement par tous moyens à sa disposition selon les règles applicables du code de procédures fiscales, explicitées par les circulaires du ministère des finances. et au CGCT. Le comptable ne peut de son propre chef, ni modifier le montant d'une créance ni l'abandonner (" admission en non valeur") sans autorisation de la collectivité.

L'ordonnateur peut autoriser le comptable à prévoir un échelonnement du paiement de la créance par le propriétaire débiteur, dans le cadre du recouvrement amiable de la créance. De même, la collectivité peut décider de faire bénéficier tel ou tel débiteur, par exemple des propriétaires ou copropriétaires très modestes ou impécunieux, d'une remise de dettes gracieuse, pour tout ou partie de sa dette. Dans ce cas, l'ordonnateur de la commune doit

proposer cette remise gracieuse avec tous justificatifs au conseil municipal, qui en délibère¹. Cela aboutit à l'émission d'un titre de perception au débiteur, immédiatement suivi d'une remise gracieuse. Le comptable reçoit à la fois le titre de perception et sa remise.

Il est rappelé, en effet, que le comptable public est redevable et responsable sur ses biens propres.

L'article L1617-5 du CGCT précise qu'en l'absence de contestation, le titre de recettes émis par la collectivité territoriale permet l'exécution forcée d'office contre le débiteur. Lorsque le redevable n'a pas effectué le versement qui lui était demandé à la date limite de paiement, le comptable public lui adresse une mise en demeure de payer avant la notification du premier acte d'exécution forcée devant donner lieu à des frais.

L'exécution forcée consiste pour le comptable public à recourir aux mesures dont il dispose comme en matière d'impôt : la saisie administrative à tiers détenteur (**art L262 du code de procédures fiscales**). Cet avis à tiers détenteur consiste pour le comptable public à saisir sur toute personne qui détient des comptes du propriétaire débiteur (banques, notamment) ou sur un débiteur du propriétaire débiteur, des revenus ou des créances que le propriétaire débiteur détient sur un tiers : par exemple, les loyers dont des locataires ou commerçants sont redevables à leur bailleur (et sur tous biens de celui-ci) peuvent être saisis par le comptable public pour apurer la dette du propriétaire défaillant.

Le recours aux modes de recouvrement forcé et, notamment, à la saisie sur tiers détenteur, doit être autorisé par l'ordonnateur en application de l'art **R1617-24 du CGCT** qui dispose que :

"L'ordonnateur autorise l'exécution forcée des titres de recettes selon des modalités qu'il arrête après avoir recueilli l'avis du comptable. Cette autorisation peut être permanente ou temporaire pour tout ou partie des titres que l'ordonnateur émet."

Le même article dispose que : *"Le refus d'autorisation ou l'absence de réponse dans le délai d'un mois justifie la présentation en non-valeurs des créances dont le recouvrement n'a pu être obtenu à l'amiable."*

La reconnaissance en non valeur équivaut à l'annulation de la créance par impossibilité de la recouvrer. L'admission en non valeur doit être autorisée par l'assemblée délibérante de la collectivité. Un décret suite à la loi 3DS va autoriser la délégation aux maires par le conseil municipal de l'admission en non valeur des créances d'un seuil inférieur, à fixer.

L'admission en non valeur ne peut être à la discrétion du comptable public, sauf dans le cas cité à l'art R1617-24 ci-dessus.

Enfin, **l'article L1617-5 du CGCT** précise que l'action des comptables publics chargés de recouvrer les créances des collectivités locales se prescrit par quatre ans à compter de la prise en charge du titre de recettes. Cependant, le comptable est tenu d'interrompre le délai de prescription quadriennal ci-dessus en exerçant régulièrement des poursuites à l'encontre des débiteurs défaillants.

III- Les modes de recouvrement spécifiques aux travaux ou hébergement d'office concernant des immeubles frappés d'un arrêté d'insécurité ou d'insalubrité

En sus et en parallèle des dispositions ci-dessus, des dispositions spécifiques s'appliquent pour recouvrer les créances dans les cas particuliers suivants :

¹ C'est en effet une dépense budgétaire car la commune est amenée à prendre la charge financière de cette remise dans ses écritures comptables.

Le recouvrement des créances en copropriété

Par dérogation au droit commun de la copropriété, la loi précise que dans les immeubles en copropriété lorsque l'autorité administrative a effectué des travaux d'office portant sur les parties communes, les créances sont recouvrables sur chacun des copropriétaires au prorata des tantièmes ou millièmes qu'ils détiennent dans la copropriété : ainsi est posé le principe par le 2ème alinéa de l'art L511-17 du CCH :

"Si l'immeuble relève du statut de la copropriété, le titre de recouvrement est émis à l'encontre de chaque copropriétaire pour la fraction de créance dont il est redevable".

Cependant, si les travaux effectués d'office sur les parties communes propres a trois copropriétaires conformément au règlement de copropriété, c'est à bon droit que chacun a reçu un titre de recettes correspondant à sa quote-part : **CAA de Versailles 28/02/2020, 17VE02528**

" Toutefois, l'intéressé,, n'est pas fondé à contester le bien-fondé de la somme mise à sa charge, et calculée sur la base de 594/1000 correspondant au lot n° 1 lui appartenant au sein de la copropriété, dans la mesure où il résulte de l'instruction, ... que les canalisations d'évacuation des eaux usées de la copropriété constituent un réseau unitaire et commun aux lots n° 1 (M. C...) et n° 2 (consorts A...), qui, aux termes des articles 3 et 4 du règlement de copropriété du 17 novembre 1977 sont des parties communes (art.3) à raison desquelles " tous frais d'entretien et de réparations grosses et menues " (art.4-8°) et les " charges relatives à l'entretien, à la conservation et à l'administration " sont répartis entre les copropriétaires en fonction de la valeur relative de chaque lot par rapport à l'ensemble des lots de la copropriété."

Mais afin de faciliter les travaux sur les parties communes d'un immeuble en copropriété dans les cas où celle-ci a été en mesure de voter les travaux nécessaires mais où ou certains copropriétaires ne versent pas leur quote-part exigible, l'art L511-16 a prévu **un mécanisme de substitution financière de l'autorité administrative aux seuls défaillants**, ce qui permet au syndicat des copropriétaires d'engager normalement les travaux prescrits par l'arrêté :

"Si l'inexécution de mesures prescrites portant sur les parties communes d'un immeuble en copropriété résulte de la défaillance de certains copropriétaires, l'autorité compétente peut, sur décision motivée, se substituer à ceux-ci pour les sommes exigibles à la date votée par l'assemblée générale des copropriétaires. Elle est alors subrogée dans les droits et actions du syndicat des copropriétaires à concurrence des sommes par elle versées."

Dans ce cas, seuls les copropriétaires défaillants sont redevables de la créance correspondant à la quote-part couverte par la collectivité publique, ce que prévoit le 2ème alinéa de l'art L511-17 : *"Dans les situations prévues au deuxième alinéa de l'article L. 511-16, le titre de recouvrement est émis à l'encontre des seuls copropriétaires défaillants."*

Dispositions complétées par le R511-11 du CCH

"Lorsque l'inexécution de l'arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité résulte de la défaillance de certains copropriétaires, le syndic en informe l'autorité compétente en lui indiquant les démarches entreprises pour faire réaliser les travaux prescrits en application de l'article L. 511-11 et en lui fournissant une attestation de défaillance. Sont réputés défaillants les copropriétaires qui, après avoir été mis en demeure de le faire par le syndic, n'ont pas répondu ou n'ont répondu que partiellement aux appels de fonds destinés à financer les travaux prescrits dans le délai de quinze jours à compter de la sommation de payer.

"L'autorité compétente dispose alors d'un délai d'un mois pour décider de se substituer aux copropriétaires défaillants conformément à l'article L. 511-16. En ce cas, sa décision est notifiée au syndicat des copropriétaires, pris en la personne du syndic, ainsi qu'aux copropriétaires défaillants, auxquels sont également notifiées les sommes versées pour leur

compte. Lorsque tous les copropriétaires sont défaillants, l'autorité compétente ne peut recourir à la procédure de substitution mais peut faire procéder à l'exécution d'office des mesures prescrites."

Ces dispositions ne sont encore que trop peu connues et utilisées malgré leur utilité. La ville de Paris a eu l'occasion d'y recourir et un jugement du **TA de Paris du 16/06/2011** l'atteste : un copropriétaire d'un immeuble sous arrêté d'insalubrité concernant des parties communes n'a pas répondu, après mise en demeure du syndic, à l'appel de fonds, bien qu'il eut assisté à l'assemblée générale de la copropriété et ne pouvait arguer qu'il ignorait son obligation, a attaqué l'arrêté par lequel le maire de Paris s'est substitué à lui pour un montant de 25 687 €; le tribunal a validé la procédure engagée par le syndic et la ville de Paris et a débouté le requérant.

Les cessions d'immeubles frappés d'un arrêté et la solidarité entre vendeurs et acquéreurs

Lorsque la publicité foncière des arrêtés a été effectuée au fichier immobilier, les acquéreurs sont tenus aux mêmes obligations que le propriétaire vendeur car la servitude suit l'immeuble.

Lorsque des travaux d'office ont été effectués, le vendeur et l'acquéreur sont solidairement tenus du remboursement de la créance correspondante en application de **l'art L541-2 du CCH** qui dispose que :

"Lorsqu'un arrêté pris en application des articles L123-3 (devenu le L184-1) ou L.511-11 du présent code a été publié au fichier immobilier ou au livre foncier, les propriétaires successifs qui ont acquis l'immeuble postérieurement à cette publicité sont solidairement tenus avec le propriétaire de l'immeuble à la date de l'arrêté du paiement des sommes résultant des mesures exécutées d'office et des frais d'hébergement ou de relogement des occupants."

Comment la collectivité fait-elle jouer le mécanisme de la solidarité ?

Le service ordonnateur de la collectivité émet un titre de recettes au nom d'un débiteur nommément mentionné, une fois tous travaux et mesures exécutés. Elle peut choisir le débiteur à qui l'envoyer, par exemple, à l'acquéreur ou au vendeur, selon celui qui apparait le plus solvable....Le comptable public poursuit le recouvrement. Après procédures normales, rappels et commandement de payer, le débiteur n'ayant pas payé, le comptable demande à l'ordonnateur l'autorisation de poursuivre par les voies de recouvrement forcé. L'ordonnateur peut alors annuler le titre de recette de M.X et en réémettre un au nom de M.Z, au titre de la solidarité légale. Le comptable public poursuit alors le recouvrement contre M.Z.

Les cessions d'immeubles comportant des fonds de commerce aux fins d'hébergement et cessions de fonds de commerce aux fins d'hébergement – dispositions qui intéressent, en particulier, les "hôtels meublés" frappés d'un arrêté de péril ou d'insalubrité ou encore d'un arrêté portant sur la sécurité-incendie

Les articles L541-2 et L541-3 du CCH ont institué un mécanisme de solidarité jouant vis-à-vis des acquéreurs successifs des immeubles comportant des fonds de commerce ou des fonds de commerce, lorsque les arrêtés les concernant ont été publiés sur le registre public tenu au greffe du tribunal de commerce compétent :

"Lorsqu'un arrêté pris en application des articles L.123-3 (devenu L184-1) ou L.511-11 du présent code et portant sur un immeuble dans lequel est exploité, à la date de l'arrêté, un fonds de commerce aux fins d'hébergement, a été publié sur le registre public tenu au greffe du tribunal de commerce dans le ressort duquel le fonds est exploité, les exploitants successifs du même fonds dans les mêmes locaux postérieurement à cette publicité sont solidairement tenus avec l'exploitant du fonds à la date de l'arrêté du paiement des sommes

résultant des mesures exécutées d'office et des frais d'hébergement ou de relogement des occupants.

Le coût des mesures de publicité prévues aux premier et deuxième alinéas est supporté par ceux auxquels les actes ont été notifiés."

" Lorsqu'un arrêté pris en application des articles L.123-3 (devenu L184-1) ou l'article L.511-11 du présent code a été publié au fichier immobilier ou au livre foncier et sur le registre public tenu au greffe du tribunal de commerce dans le ressort duquel le fonds est exploité, le propriétaire de l'immeuble et l'exploitant du fonds de commerce ainsi que leurs cessionnaires successifs visés à l'article L.541-2 sont solidairement tenus du paiement des sommes résultant des mesures exécutées d'office et des frais d'hébergement ou de relogement des occupants.

Le propriétaire de l'immeuble et l'exploitant du fonds de commerce sont solidairement tenus à compter de la notification qui leur a été faite de l'arrêté par l'autorité administrative."

Ces dispositions qui concernent essentiellement les hôtels meublés étaient inapplicables jusqu'à aujourd'hui, du fait de l'absence de disposition réglementaire précisant le mode de publicité à faire sur le registre public tenu au greffe du tribunal de commerce. Cette question vient d'être réglée par un décret du 11 mai 2023 qui modifie à cet effet le code de commerce et crée livre V de la partie réglementaire du CCH un **titre IV**, ainsi rédigé : "**Dispositions relatives à l'exécution des mesures de police concernant des locaux d'habitation insalubres ou dangereux comportant un chapitre unique intitulé "publicité des arrêtés"**", comportant 6 articles (R541-1 à R541-5)

Les cas d'immeubles en indivision

Lorsque des travaux d'office ont été effectués sur un immeuble en indivision, tous les co-indivisaires sont solidairement tenus au paiement de la créance en application de l'art L541-2-1 du CCH qui dispose que :

"Lorsqu'un arrêté pris en application des articles L.123-3 (devenu le L184-1) ou L.511-11 du présent code concerne un immeuble en indivision, à compter de la notification qui a été adressée aux indivisaires par l'autorité administrative, ceux-ci sont solidairement tenus du paiement des sommes résultant des mesures exécutées d'office et des frais d'hébergement ou de relogement des occupants.

Lorsque, faute d'avoir pu identifier la totalité des indivisaires, l'autorité administrative n'a pas été en mesure de notifier l'arrêté à chacun d'entre eux, la solidarité entre les indivisaires identifiés court à compter de la publication de l'arrêté au fichier immobilier ou au livre foncier."

.....

Il en résulte de la solidarité légale instituée que l'ordonnateur peut émettre le titre de recettes vis-à-vis de n'importe quel indivisaire (celui qui est connu, par exemple) et n'a pas à faire le décompte entre les co-indivisaires. Ce principe de droit a fait l'objet d'une stricte application par le Conseil d'Etat (**CE du 24/05/2022, N° 440499**) a annulé les décisions antérieures du TA et de la CAA et a donné raison à la commune :

" Il résulte des dispositions en particulier des termes mêmes de l'article L.541-2-1 du CCH, qu'elles instaurent, pour le paiement des sommes résultant des mesures prises en application des dispositions de l'article L.511-3 du même code, une solidarité entre propriétaires indivis. Par suite, en jugeant que, faute d'une telle solidarité, la commune de Coudekerque-Branche ne pouvait légalement émettre les titres exécutoires litigieux à l'encontre de M. B... pour la totalité de la somme due par l'indivision qu'il formait avec son frère, la cour administrative d'appel a méconnu le champ d'application des dispositions de l'article L.541-2-1 du code de la construction et de l'habitation et commis une erreur de droit."

Le cas des copropriétés de fait, sans règlement ni syndic

Si dans ce cas, assez fréquent dans des quartiers anciens, où des travaux d'office ont été exécutés par la ville, si les textes ne prévoient rien puisque cette situation n'a pas d'existence juridique, la jurisprudence a établi un principe de solidarité entre les copropriétaires de fait de l'immeuble. Ainsi en a jugé la Cour administrative d'appel de Lyon (**CAA Lyon arrêt Bizien 27/12/2002**)

""le maire est en droit, après avoir mis à la charge de la copropriété le coût des travaux réalisés d'office par la commune, de recouvrer tout ou partie de ce coût auprès d'un des copropriétaires, chacun de ceux-ci étant solidairement tenu de la totalité de la dette de la copropriété; qu'en l'espèce, le maire, constatant l'inorganisation de la copropriété et l'absence de syndic, a cependant mis à tort une partie du coût des travaux à la charge de M et Mme B dès lors qu'il a considéré ceux-ci à titre personnel et non en tant que tenus au paiement de la dette de la copropriété ; ...qu'il y a lieu d'annuler le jugement du TA de Clermont-Ferrand ...ceci ne fait pas obstacle à ce que le maire reprenne la procédure de recouvrement en mettant tout ou partie du coût des travaux réalisés d'office à la charge de la copropriété puis, du fait de la carence constatée de celle-ci, en poursuivant le recouvrement auprès d'un des copropriétaires solidairement tenu de cette dette."

L'hypothèque légale spéciale inscrite en garantie (c'est une "sureté") des créances nées des travaux d'office

Enfin, la loi avait institué en 2007 un privilège immobilier spécial figurant au 8° de l'article 2374 du code civil pour mieux garantir les créances publiques nées de l'exécution d'office. L'inscription de ce privilège sur la fiche du bien figurant au fichier immobilier permettait à la collectivité créancière de récupérer sa créance lors d'une vente de l'immeuble considéré ou de le faire mettre en vente (adjudication publique) sachant que ce privilège avait un rang prioritaire par rapport aux autres créances et suretés pouvant grever l'immeuble.

Ce privilège immobilier spécial a été supprimé par une ordonnance du 15 septembre 2021 qui a supprimé tous les privilèges et les a converti en hypothèques légales.

Le nouveau dispositif applicable figure aux art 2402 (7°) 2404, 2405, 2406 et 2407 nouveaux du code civil.

Cette hypothèque légale spéciale peut être conservée, selon l'art 2404, par la double inscription faite par l'auteur de l'arrêté de police, comportant une évaluation sommaire du coût des mesures ou des travaux à exécuter et par celle du titre de recouvrement de la créance par son auteur.

Ce mécanisme permet à la collectivité de prendre rang le plus tôt possible lorsqu'elle est susceptible d'avoir à engager des travaux d'office et que d'autres suretés peuvent grever le même immeuble. En effet, l'art 2418 du code civil précise que les hypothèques légales, judiciaires et conventionnelles n'ont rang que du jour de leur inscription prise au fichier immobilier, dans la forme et de la manière prescrites par la loi. il précise également que l'inscription d'une hypothèque légale est réputée d'un rang antérieur à celui de l'inscription d'une hypothèque judiciaire ou conventionnelle.

L'art 2405 du code civil prévoit que par dérogation l'inscription ne peut être faite qu'au moment de l'émission du titre de recouvrement de la créance. Mais cette inscription sera plus tardive et protège moins bien la créance de la collectivité lorsque l'immeuble du propriétaire débiteur est déjà grevé d'autres hypothèques...

QUELQUES COMPLEMENTS DE JURISPRUDENCE RELATIFS AUX CREANCES

Outre les quelques arrêts cités ci-dessus, quelques autres arrêts intéressants peuvent être cités :

Le titre de recettes émis par la ville de Marseille suite à l'exécution d'office de travaux suite à un arrêté de péril imminent **est en tous points régulier** : **CAA de Marseille du 30/09/2019 - N° 17MA03532**

Le juge contrôle l'adéquation des travaux exécutés d'office par l'autorité administrative en application de l'arrêté pris.

Ainsi a confirmé la **CAA de Lyon** par un **arrêt du 16/03/2021 N°19LY02135**, le bien fondé de la créance émise vis-à-vis d'une succession dans une affaire où celle-ci contestait la nature, la facturation et le montant des travaux effectués d'office par la commune, ainsi que la saisie des meubles opérée, en application d'un arrêté de péril imminent. Après une description précise des travaux effectués la Cour conclut que *" Il ne résulte pas de l'instruction que ces travaux de consolidation auraient excédé ceux prévus par les arrêtés ou qu'ils n'auraient pas été indispensables."* Ces travaux sont adéquats et correctement réalisés : *" il ne résulte pas de ces éléments que les travaux exécutés d'office par la commune, qui visaient à consolider en urgence le bâtiment afin de remédier au danger qu'il occasionnait, seraient insuffisants ou qu'ils n'auraient pas été réalisés, eu égard à leur objet, conformément aux règles de l'art."*

En revanche, la Cour **contrôle le justificatif de la créance**, confirmant une jurisprudence constante selon laquelle le libellé du titre exécutoire doit préciser le détail des travaux exécutés avec leurs justificatifs:

"L'état exécutoire en date du 31 décembre 2017 porte pour seule mention " Remboursement frais immeuble 8 rue Jean Chéreau ". Il ne résulte pas de l'instruction que cet état exécutoire aurait été accompagné de pièces justifiant des sommes mises à la charge de Mme A... E..., comme le soutient la commune de J " Dans ces conditions, les seules mentions du titre exécutoire ne permettaient pas à la requérante de comprendre les modalités de calcul de la créance réclamée. Par suite, Mme A... E... est, pour ce motif, fondée à soutenir que le titre exécutoire du 31 décembre 2017 est entaché d'illégalité."

"En revanche, Mme A... E... ne conteste pas que, comme l'ont indiqué les premiers juges, l'état exécutoire émis le 16 mars 2018, qui faisait référence aux travaux menés sur l'immeuble, dont elle avait connaissance, était accompagné de pièces justifiant du montant des sommes mises à sa charge. Il indiquait ainsi suffisamment les bases de liquidation."

Dans une espèce relative à une situation de danger sanitaire ponctuel (application du L1311-4 du CSP) **la CAA de Nantes** - arrêt du **03/02/2023, N° 22NT00320** - a confirmé le bien fondé des travaux effectués d'office et du titre exécutoire correspondant, contestés par le propriétaire pour non-conformité à l'arrêté préfectoral :

" S'agissant tout d'abord de la réalisation de travaux de raccordement d'un lave-linge avec la mise en place d'une prise de courant 16A tels qu'indiqués sur une facture du 31 août 2017, et de travaux de vidange d'une fosse septique tels qu'indiqués sur une facture du 24 avril 2017, la SCI C...soutient qu'il s'agit de travaux d'amélioration et non de mise en sécurité du logement. Toutefois, d'une part, il est constant que l'arrêté du 20 juillet 2016 prescrit de " sécuriser l'installation électrique ". Or il n'est pas contesté que le mode de raccordement du sèche-linge au réseau électrique n'était pas aux normes et aurait pu générer un potentiel incendie lié au risque de surtension, " " D'autre part, il est constant que lors de la visite d'inspection diligentée par l'ARS, la fosse septique, dont la propriétaire savait qu'elle n'était plus aux normes comme indiqué dans un courrier du 12 avril 2016 par l'agence

immobilière qui assurait la gestion locative du logement, débordait avec des eaux usées et vanes qui stagnaient à l'air libre provoquant l'épandage de matière fécales d'origine humaine. Les travaux effectués étaient donc justifiés au regard des mentions de l'arrêté du 20 juillet 2016 pour remédier en urgence aux dysfonctionnements du système d'assainissement non-collectif,..."

"S'agissant en outre des autres travaux généraux d'électricité, qui ont consisté selon la facture du 31 août 2017 en la vérification des raccordements et la reprise des connexions au tableau général, le remplacement des appareillages non-fixés ou endommagés, la réalimentation du ballon d'eau chaude depuis le tableau général, la vérification des câblages en combles et la mise en place de boîtiers de connexions, la SCI C ...ne produit aucun élément tendant à démontrer leur inutilité, alors qu'en revanche le rapport de visite de l'ARS mentionne la présence dans le logement de fils volants, de prises et d'interrupteurs descellés avec des risques importants d'électrisation voire d'électrocution par les occupants. Il en résulte que ces travaux visaient à remédier à la vétusté et à la dangerosité avérées de l'installation électrique."

Le contrôle des frais inclus dans les travaux d'office pouvant être réclamés au propriétaire défaillant :

Ceux-ci doivent être justifiés au regard de leur lien direct avec l'exécution d'office des travaux. Ainsi la **CAA de Bordeaux** (arrêt du **28 /06/2005 N° 01BX02768**) a-t-elle ainsi statué :

*"Considérant, enfin, que par l'état exécutoire litigieux le maire de la commune a mis à la charge de Mme X une somme totale de 91 630,39 F correspondant, d'une part, aux travaux de démolition, d'autre part, **aux frais d'expertise**, de diagnostic, d'ingénieur-conseil et d'avocat engagés par la commune à l'occasion de la procédure de péril imminent; qu'il résulte de l'instruction que les frais de diagnostic et d'expertise mis à la charge de Mme X sont directement liés à la procédure de péril imminent; que, dans ces conditions lesdits frais doivent être mis à sa charge; qu'en revanche, il ne résulte pas de l'instruction que les frais d'avocat mis à la charge de Mme X pour un montant de 1 941,33 F soient en rapport direct avec la procédure de péril imminent; qu'ainsi, à concurrence d'une somme de 1 941,33 F, Mme X est fondée à demander la décharge de l'obligation de payer mise à sa charge par l'état exécutoire litigieux ;"*

Les frais d'expertise sont inclus dans le montant de la créance recouvrable afférente à l'exécution d'office (voir, par ex, l'arrêt ci-dessus) mais pas d'autres frais voir : **CAA de Lyon 12/11/2003**

"par avis de mise en recouvrement émis le 20 septembre 1996, le maire de CHAROLS a enjoint M. X de payer la somme de 7 976,14 francs correspondant pour 2 755,10 francs au montant des honoraires de l'expert et pour 5 221,04 francs à l'installation d'un dispositif de feux tricolores destiné à assurer une circulation alternée sur la voie publique longeant le bâtiment ;

"Considérant, en premier lieu, que M. X ne conteste pas que, comme l'a reconnu l'expert, l'état de péril imminent de son immeuble, impliquait d'urgence la réalisation de travaux ; que dans ces conditions les frais d'expertise doivent être mis à sa charge ;

"Considérant, en second lieu, que la mise en place avant l'ouverture du chantier d'un dispositif de feux tricolores se rapporte à l'exercice des pouvoirs de police générale du maire en matière de circulation et n'est pas en rapport direct avec les travaux de confortement de l'immeuble en litige ; qu'il y a lieu en conséquence de décharger M. X du paiement de la somme de 5221,04€";

Mais les frais d'expertise ne sont pas recouvrables en l'absence d'exécution d'office, comme cela a été jugé à plusieurs reprises conformément à la loi et le texte n'a pas été modifié sur ce point.

Cas ou des travaux d'office ont été effectués sur un immeuble squatté : l'art L1334-4 du CSP prévoyait que :

"Lorsque les locaux sont occupés par des personnes entrées par voie de fait ayant fait l'objet d'un jugement d'expulsion devenu définitif, et que le propriétaire ou l'exploitant du local d'hébergement s'est vu refuser le concours de la force publique pour que ce jugement soit mis à exécution, le propriétaire ou l'exploitant du local d'hébergement peut demander au tribunal administratif que tout ou partie de la dette dont il est redevable au titre des dispositions du présent chapitre soit mis à la charge de l'État. Cette somme vient en déduction de l'indemnité à laquelle peut prétendre le propriétaire en application de l'article 16 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution (devenu le L. 153-1 du code des procédures civiles d'exécution).

Cet article a été abrogé par l'ordonnance de 2020, mais recodifié dans les mêmes termes à l'art L511-6 nouveau du CCH.

Un **arrêt du CE N° 431834 du 25/02/ 2022** a fait une application de cet article L1334-4 du CSP aux termes duquel le montant des travaux d'office effectués par l'administration sur un immeuble squatté, présentant un risque de saturnisme et ayant nécessité la procédure ad hoc, était dû et déductible de l'indemnité perçue par le propriétaire pour refus du concours de la force publique pour évacuer les squatteurs en ces termes :

" Il résulte des termes de l'arrêt attaqué que, pour confirmer le bien-fondé de la créance qui était opposée à la société, y compris des sommes qui lui étaient réclamées au titre du coût des travaux réalisés d'office par le préfet pour supprimer le risque de saturnisme et des frais de relogement des occupants pendant la période des travaux, la cour administrative d'appel a jugé, par adoption des motifs des premiers juges, que, d'une part, la société avait déjà été indemnisée du préjudice résultant pour elle du refus de concours de la force publique par la décision du Conseil d'État statuant au contentieux du 21 septembre 2007, qui comprend une indemnisation pour les sommes mises à sa charge en raison des travaux ordonnés d'office et des frais de relogement des occupants sans titre, et que, d'autre part, les dispositions citées ci-dessus du 4ème alinéa de l'art L.1334-4 du CSP n'imposaient pas en l'espèce qu'elle soit déchargée des sommes correspondantes."

"En statuant ainsi, elle n'a pas méconnu les dispositions de l'article L. 1334-4, dès lors que ces dispositions n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de faire supporter par l'Etat les sommes mises à la charge du propriétaire ou de l'exploitant d'un immeuble au titre de travaux exécutés d'office et de frais de relogement des occupants lorsque celui-ci en a obtenu l'indemnisation au titre des préjudices résultant pour lui du refus de concours de la force publique ou lorsqu'un lien direct n'est pas établi avec le retard dans l'expulsion des occupants sans titre."

Dans ce même arrêt, le CE a justifié la saisie à tiers détenteur opérée par l'administration sur le compte bancaire de la société requérante qui en contestait la légalité.

Les avis ou oppositions à tiers détenteurs peuvent être contestés par les requérants : le juge a eu à en connaître, outre selon l'arrêt cité ci-dessus; par ex, **la CAA de Paris** dans un arrêt du **16/06/2014 N° 13PA01939, 13PA01948** a précisé les règles applicables et la compétence du juge en la matière.

L'hébergement d'office des occupants de l'immeuble voisin de celui qui est en péril peut-il être recouvré sur le propriétaire de l'immeuble en péril ?

Dans une espèce où la commune avait effectué des travaux d'office suite à un arrêté de péril imminent et avait assuré l'hébergement d'un occupant de l'immeuble voisin, la **CAA de NANCY –arrêt du 10/04/2018 - N° 17NC01277²** a donné raison à la commune et n'a pas

² Dans l'espèce, l'arrêt ne précise pas si l'immeuble voisin était attrait au péril et le propriétaire débiteur n'avait pas contesté le bien fondé de l'hébergement de l'occupant de l'immeuble voisin...

contesté l'inclusion de l'hébergement de l'occupant de l'immeuble voisin dans les frais inclus dans la créance, étant entendu que la commune avait fourni le détail de ceux-ci. (mais la question n'a pas été formellement posée au juge)

Mais à contrario, dans une espèce au civil où la société propriétaire d'un immeuble détruit par incendie avait assuré le relogement des occupants de l'immeuble voisin et suite au refus de l'assureur de rembourser ces frais, la **Cour de cassation Arrêt n° 120 du 28/01/2016**

(14-28.812) a donné raison à l'assureur :

"Attendu que la société F fait grief à l'arrêt de rejeter sa demande en paiement des frais de relogement des occupants de l'immeuble voisin, alors, selon le moyen, que le locataire répond à l'égard de son bailleur des conséquences de l'incendie; que cette réparation doit être intégrale; qu'à la suite de l'incendie litigieux, la société F s'était vu délivrer un titre exécutoire et avait été contrainte de prendre en charge le coût du relogement des occupants de l'immeuble voisin,....; qu'elle avait donc subi un préjudice en raison des frais exposés par elle pour le relogement des voisins du fait de l'incendie; qu'en retenant que la société Assureur n'était pas tenue des frais de relogement des occupants« ce dommage concernant des tiers au contrat de location », la cour d'appel a violé les articles 1384 alinéas 2 et 3 et 1733 du code civil ensemble le principe de réparation intégrale du préjudice ; "Mais attendu qu'ayant retenu à bon droit que le dommage constitué par les frais de relogement des locataires de l'immeuble voisin, dont la société F n'était pas le bailleur, concernait des tiers au contrat de location pour lesquels les dispositions de l'article 1733 du code civil présumant le locataire responsable n'étaient pas applicables, la cour d'appel, qui a estimé souverainement que la société F démontrait pas, conformément à l'article 1384, alinéa 2, du code civil, l'existence d'une faute imputable à Mme X..., en a exactement déduit, sans violer le principe de réparation intégrale du préjudice dès lors que le bailleur sollicitait l'indemnisation du préjudice subi par un tiers, que la demande de la société F devait être rejetée" ;

Les créances relatives au relogement ou à l'hébergement effectués d'office suite à la défaillance du bailleur sont recouvrables dans tous les cas où l'occupant est de bonne foi, notamment si il occupait les lieux gratuitement : **CAA de Lyon 11/10/2012- N° 11LY03005**

" Considérant qu'il résulte de l'instruction, notamment des écritures en date des 24 avril et 25 mai 2009 de M. A devant le tribunal administratif, qu'il avait mis à la disposition de M. B un local à usage d'habitation situé au 1er étage de l'immeuble; que, dès lors, à supposer même que ce logement aurait été prêté gracieusement, et si le prêt à usage ainsi consenti a été conclu verbalement, M. B doit être regardé comme un occupant de bonne foi au sens des dispositions de l'article L.521-1 du CCH et non pas comme un occupant sans titre; que, par suite, c'est à tort que, par le jugement attaqué, le TA de Lyon a annulé le titre de recette émis à l'encontre de M. A au motif de l'inexistence d'une location consentie à M. B ;"

En matière d'insalubrité, en cas de défaillance du bailleur, l'État est tenu au relogement, mais la commune ou l'EPCI peuvent assurer ce relogement et la créance émise par cette collectivité est régulièrement recouvrable : **CAA de Versailles du 01/12/2020, 18VE00734-18VE00736 :**

"une commune peut, conformément aux dispositions précitées du V de l'article L. 521-3-2 du même code, de façon occasionnelle et même en l'absence de convention passée avec l'État, assurer les obligations d'hébergement ou de relogement qui sont faites à l'État en cas de défaillance du propriétaire. La commune est alors subrogée dans les droits de l'État pour le recouvrement de sa créance et peut, à cette fin, émettre des titres de perception".

En matière de relogement, temporaire ou définitif incombant à la commune, la créance émise par son CCAS (ou un bailleur à vocation sociale) est-elle recouvrable sur le bailleur défaillant ?

A cette question qui fait l'objet des dispositions des points I et IV de l'art L521-3-2 du CCH , la CAA de Versailles vient de répondre par la négative, dans un sens contraire à l'intention du législateur, en procédant à une lecture littérale des dispositions : **CAA de VERSAILLES, 17/01/2023, N° 21VE00690**. Celle-ci a annulé la créance du CCAS de Clichy la Garenne au motif que seul le maire était compétent en application du I du L521-3-2 et refusant d'appliquer le IV de ce même article :

"Il résulte de l'ensemble de ces dispositions, ainsi que le soutient la SCI S... que seul le maire est compétent, au titre de ses pouvoirs de police spéciale, pour pourvoir à l'hébergement temporaire des occupants d'un logement évacués à la suite d'un arrêté de péril, en lieu et place du propriétaire défaillant. Il ne ressort pas des pièces du dossier que le CCAS serait intervenu à la demande expresse du maire agissant afin de prendre les dispositions nécessaires pour assurer l'hébergement."

De plus, la CAA poursuit en niant la compétence même du CCAS pour assurer l'hébergement de même que sa capacité à recouvrer sa créance :

"En tout état de cause, une telle demande n'aurait pas permis au CCAS d'émettre lui-même un titre de recettes pour le recouvrement des frais qu'il aurait, le cas échéant, exposés, seul le maire ayant également le pouvoir d'émettre un titre exécutoire pour obtenir le remboursement des frais exposés, au bénéfice de l'organisme ayant assuré l'hébergement. Dans ces conditions, la SCI S est fondée à soutenir qu'en l'absence de compétence du CCAS, le titre exécutoire en litige est privé de fondement et doit, pour ce motif, être annulé."

Cette dernière assertion est juridiquement inexacte au regard des dispositions du VI de l'art L521-3-2 du CCH ainsi libellées :

"VI.-La créance résultant de la substitution de la collectivité publique aux propriétaires ou exploitants qui ne se conforment pas aux obligations d'hébergement et de relogement qui leur sont faites par le présent article est recouvrée soit comme en matière de contributions directes par la personne publique créancière, soit par l'émission par le maire ou, le cas échéant, le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou le préfet d'un titre exécutoire au profit de l'organisme ayant assuré l'hébergement ou le relogement."

Or, un CCAS étant un établissement public, les titres de recettes qu'il émet sont des créances publiques exécutoires de plein droit : il n'est nul besoin que le maire en assure le caractère exécutoire. La disposition qui prévoit que le maire (ou le préfet) émette un titre exécutoire au profit de l'organisme ayant assuré l'hébergement ou le relogement ne concerne que les organismes de droit privé dont les créances doivent, en droit commun , être certifiées par le juge judiciaire pour leur conférer un caractère réel, liquide et certain; pour éviter cette procédure, la loi permet donc à l'autorité administrative compétente de conférer un caractère exécutoire à cette créance de droit privé.

*Cet arrêt - s'il était confirmé - implique donc que le maire demande **expressément** au CCAS, à un bailleur social ou à une association compétente, d'assurer le relogement temporaire ou définitif des occupants concernés pour que ces organismes puissent être remboursés de leurs frais, conformément à la loi...*