

TRAVAUX d'OFFICE

QUESTIONS – REPONSES

Les arrêtés de police ont pour objet d'obliger le propriétaire de locaux insalubres ou dangereux à mettre fin aux désordres touchant à la salubrité ou à la sécurité des bâtiments ou locaux et à exécuter les mesures prescrites.

En cas de carence du propriétaire, l'autorité administrative doit mettre en œuvre les moyens dont elle dispose pour assurer l'exécution de son propre arrêté et ainsi mettre fin aux désordres constatés, notamment par l'exécution d'office des mesures prescrites, lorsque celle-ci est prévue par la Loi.

A défaut, la responsabilité administrative de la collectivité, voire la responsabilité pénale des agents fautifs dans les cas les plus graves, pourrait être engagée.

Un certain nombre de questions sont listées ci-après et des réponses ou des renvois à d'autres sources en complément, sont apportées.

Ces questions sont organisées selon le plan suivant :

1. CAS PREVUS, AUTORITES COMPETENTES, OBLIGATIONS de FAIRE	2
2. LES PROCEDURES	7
3. L'URGENCE	12
4. QUELS TRAVAUX ?	14
5. LA DEMOLITION	17
6. INCIDENTS de PARCOURS	20
7. HEBERGEMENT des OCCUPANTS	21
8. LES CREANCES et et le PAIEMENT	23
9. LES GARANTIES et PRIVILEGES des CREANCES PUBLIQUES LIES aux TRAVAUX D'OFFICE	25

1. CAS PREVUS, AUTORITES COMPETENTES, OBLIGATIONS de FAIRE.

1.1 Quels sont les cas prévus ?

Dans tous les cas où des travaux ont été prescrits par un arrêté de police, à caractère imminent ou non, lorsque l'administration a constaté qu'après le délai imparti, le propriétaire ou l'exploitant n'y a pas procédé. Ceci couvre les cas de locaux impropres par nature à l'habitation¹, d'insalubrité, de péril, de danger portant sur la sécurité des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation et de sécurité des hôtels meublés.

Il est rappelé que la généralisation des astreintes liquidables lorsqu'a été constatée la non réalisation des travaux, prévue par la loi "ELAN" de novembre 2018 n'exonère en rien les autorités administratives compétentes – maires, présidents d'EPCI ou préfets, de leurs obligations de procéder à l'exécution d'office des travaux prescrits par leurs arrêtés.

1.2 Quelle est l'autorité compétente pour les cas d'insalubrité ?

Dans le cas d'urgence : CSP : art L.1331-26-1, le préfet exclusivement (maîtrise d'ouvrage DDE)

Dans les cas de travaux concernant des immeubles insalubres irrémédiables :

- travaux pour empêcher l'accès aux locaux : CSP : I du L.1331-28 « le préfet prescrit toutes mesures nécessaires pour empêcher l'accès et l'usage de l'immeuble au fur et à mesure de son évacuation. Les mêmes mesures peuvent être décidées à tout moment par le maire au nom de l'Etat ».

Ces mesures peuvent donc être exécutées d'office concurremment par le préfet et le maire.

- nécessaires à la santé des occupants : CSP : I du L.1331-29 : « l'autorité administrative compétente peut réaliser d'office les mesures destinées à écarter les dangers immédiats pour la santé et la sécurité des occupants ou des voisins » est normalement le maire, (le cas échéant le président de l'EPCI s'il y a eu délégation de l'Etat de la compétence "insalubrité" à l'EPCI) agissant au nom de l'Etat; à défaut le préfet : CSP : V du L.1331-29 (maîtrise d'ouvrage DDT)

Dans les cas de travaux concernant des locaux impropres par nature à l'habitation :

- travaux pour empêcher l'accès aux locaux : CSP : L.1331-22 « Il (le préfet) peut prescrire, le cas échéant, toutes mesures nécessaires pour empêcher l'accès ou l'usage des locaux aux fins d'habitation, au fur et à mesure de leur évacuation. Les mêmes mesures peuvent être décidées à tout moment par le maire au nom de l'Etat. Ces mesures peuvent faire l'objet d'une exécution d'office. »

Ces mesures peuvent donc être exécutées d'office concurremment par le préfet et le maire.

Dans le cas des travaux concernant des immeubles insalubres remédiables : CSP : V du L.1331-29

- le maire est l'autorité compétente, au nom de l'Etat et aux frais avancés de la commune
- le cas échéant le président de l'EPCI s'il y a eu délégation de l'Etat de la compétence "insalubrité" à l'EPCI
- à défaut, le préfet (maîtrise d'ouvrage DDT) (CSP : V du L.1331-29)

¹ Art 94 de la loi MOLLE

1.3 Si le maire ne procède pas aux travaux d'office sur un immeuble déclaré insalubre, sous quelle forme le préfet se substitue-t-il ?

Le **V de l'art L.1331-29** du code de la santé ne précise aucune procédure puisqu'il note seulement « à défaut ». Le législateur n'a pas prévu expressément que le préfet devait avoir mis en demeure précédemment le maire de pourvoir à l'exécution des travaux avant de s'y substituer et n'a pas non plus renvoyé à l'art L2122-34 du CGCT qui prévoit une procédure de ce type.

Il convient dès lors d'être pragmatique : s'il apparaît normal que les villes dotées d'un SCHS et qui ont les capacités techniques et juridiques de mettre en œuvre des travaux d'office les assurent effectivement, ainsi que des villes d'une certaine importance également pourvues de services techniques aptes à conduire des chantiers de travaux², il peut en aller différemment pour les plus petites communes et a fortiori pour les très petites. Dans ces cas l'Etat / DDT peut être maître d'ouvrage et rien ne s'oppose à une répartition des tâches entre chacun, entre maîtrise d'ouvrage, hébergement temporaire, suivi social, ou autres.

De même, la complexité de certaines situations (technique, juridique, financière, etc.) peut justifier que l'Etat assure alors la maîtrise d'ouvrage.

1.4 Qui est l'auteur de la mise en demeure en cas d'insalubrité ?

La mise en demeure doit-elle être nécessairement faite par l'autorité qui va exécuter les travaux d'office ? Quelle est la situation de droit si le maire a procédé à la mise en demeure mais ne peut exécuter les travaux ? (par exemple, s'il ne dispose pas des crédits nécessaires que refuse de voter le conseil municipal)

Normalement, c'est l'auteur de la mise en demeure qui exécute ensuite les travaux d'office.

Le fait que la mise en demeure puisse comporter l'évaluation sommaire du montant des travaux et d'autres mesures (hébergement ...) pour opérer une première inscription du privilège spécial immobilier au bénéfice de la collectivité susceptible de faire les travaux d'office, renforce la pertinence que ce soit la même autorité administrative.

Ainsi, en application du **V de l'art L.1331-29** du CSP le maire effectue normalement la mise en demeure au nom de l'Etat puis poursuit, le cas échéant, l'exécution d'office des travaux, aux frais avancés de la commune.

Si, pour une raison quelconque, le maire ne peut poursuivre l'exécution des travaux d'office et « passe la main » au préfet, il n'y a pas lieu de procéder à une nouvelle mise en demeure, car il s'agit de la poursuite de la procédure telle qu'elle est écrite au code de la santé publique. La réciproque est vraie : si le préfet a régulièrement effectué une mise en demeure et que la commune est ensuite prête à effectuer les travaux d'office, le maire n'a nul besoin de reprendre une mise en demeure.

Il convient seulement de vérifier si le statut de l'immeuble, d'une part, et son état, d'autre part, n'ont pas évolué dans l'intervalle, en particulier lorsqu'un délai important s'est écoulé : le cas échéant, il serait opportun d'adresser une nouvelle mise en demeure pour tenir compte des éventuelles mutations intervenues et de l'exécution de certaines prescriptions. Cette nouvelle mise en demeure fait alors courir un nouveau délai d'un mois.

Dans le cas où la mise en demeure effectuée par le maire ne mentionnait pas l'évaluation sommaire du montant des travaux de démolition et ne permettait donc pas de procéder à la première inscription du privilège spécial immobilier, le préfet devra, pour garantir immédiatement la créance de l'Etat, ce qui est éminemment souhaitable, adresser une nouvelle mise en demeure au propriétaire répondant à cette condition, au cas où l'Etat (DDT) est amené à exécuter d'office les travaux de démolition.

Les mêmes règles s'appliquent si c'est le préfet qui a effectué la mise en demeure sans mentionner l'évaluation sommaire du montant des travaux de démolition permettant la première inscription du

² Sous quelque mode opératoire que ce soit.

privilège spécial immobilier et que le maire prend la suite pour effectuer les travaux d'office : dans ce cas le maire devra adresser une nouvelle mise en demeure au propriétaire.

Il en est de même si, par précaution et pour éviter les situations de faillite du propriétaire, il apparaît nécessaire de procéder à une 2ème mise en demeure, assortie d'une évaluation du coût des travaux et d'une 1ère inscription du PSI au bénéfice de la collectivité concernée.

Ces nouvelles mises en demeure, en cas de démolition ou de prescription de travaux, devront respecter le délai d'un mois : en effet, il s'agit d'une nouvelle mise en demeure qui n'a pas pour seul effet de poursuivre la procédure engagée pour réaliser des travaux d'office, mais aussi de prendre une première sûreté sur le bien immobilier et cet acte nouveau ouvre au propriétaire un nouveau délai de recours.

Qu'en est-il si la première autorité administrative – maire ou préfet – a effectué la première mise en demeure, comportant effectivement l'évaluation sommaire du montant des travaux de démolition (ou de travaux) et ayant fait l'objet de la première inscription du privilège spécial immobilier au bénéfice de la commune ou de l'Etat et que, ultérieurement, les travaux d'office soient effectués par l'autre collectivité ?

Dans ce cas, la mise en demeure reste valable et l'autorité qui va effectivement engager les travaux de d'office n'a nul besoin d'en faire une nouvelle ou de la confirmer (la mise en demeure est toujours effectuée au nom de l'Etat, nonobstant le fait qu'une collectivité précise soit mentionnée au fichier immobilier comme bénéficiaire du privilège).

Lorsque les travaux seront achevés, la collectivité qui les a assumés fera garantir sa créance par un transfert du privilège spécial immobilier, initialement inscrit au profit de l'autre collectivité, à son profit, ce qu'effectuera le gestionnaire du fichier immobilier *par une mention en marge.*

1.5 Pour les bâtiments sous arrêté de péril et en sécurité des hôtels meublés (ERP), le maire est compétent au nom de la commune pour exécuter d'office les mesures prescrites par son arrêté.

Si le maire ne procède pas aux travaux d'office, le préfet peut-il se substituer au maire ?

Oui, non seulement le préfet peut se substituer au maire défaillant **mais il le doit** afin d'assurer la sécurité publique, via l'exécution de l'arrêté municipal. En cas contraire, il pourrait mettre en jeu la responsabilité de l'Etat et sa propre responsabilité pénale.

Ce cas et la procédure à suivre sont prévus explicitement : (**CGCT : 1° de l'art L. 2215-1**)

« La police municipale est assurée par le maire, toutefois :

1° Le représentant de l'Etat dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique.

Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat ;..... »

Dans un tel cas, le préfet peut faire usage de ce pouvoir de substitution et mener à bien la procédure du péril (réponse à la QE n° 16672 de M.Demange du 11/09/1989).

En cas de poursuite de l'inaction du maire, le préfet peut engager les travaux d'office aux frais de la commune.

1.6 Pour la sécurité des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation, qui est l'autorité compétente pour l'exécution d'office ?

Le maire au nom de l'Etat. En cas de défaillance du maire, le préfet s'y substitue dans les formes prévues visées à l'article L. 2122-34 du code général des collectivités territoriales, en application de l'article L.129-6 du CCH.

1.7 Qui est l'autorité compétente lorsqu'a été opéré le transfert des polices en matière de sécurité dans l'habitat (péril, sécurité des équipements communs, hôtels meublés) à l'EPCI en application de la loi ALUR ?

C'est le président de l'EPCI qui a l'obligation de procéder aux travaux d'office, au nom de l'EPCI sauf dans le cas de la police de sécurité des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation (voir point 1.6)

1.8 Quand et comment sont prononcées les astreintes prévues par la loi ALUR, généralisées par la loi ELAN? Précisions dans l'instruction interministérielle du 26 octobre 2016; rien n'a été ajouté à la suite de la loi ELAN.

En insalubrité, l'art L.1331-29- 1 nouveau précise que si les mesures prescrites par l'arrêté pour empêcher l'accès (en cas de locaux impropres par nature ou insalubres irrémédiables) ou prescrivant des travaux en cas de remédiabilité, n'ont pas été exécutées dans le délai imparti, le préfet applique par arrêté une astreinte d'un montant de 1000 €/ jour maximum de retard

L'art L.1331-29 -1 – II précise également les modalités d'application de l'astreinte en cas d'immeuble en copropriété ou en indivision (cas prévus aux art L. 543-1 et L. 541- 2-1 du CCH.) ainsi qu'en cas d'établissement d'hébergement où l'exploitant et le propriétaire des murs sont solidaires.

Les dispositions identiques sont introduites dans les législations relatives au péril, aux équipements communs des immeubles collectifs d'habitation et aux hôtels meublés. Elles renvoient toutes aux art nouveaux des R.511-14 à R.511-20 du CCH, issus d'un décret de 2015, lequel n'a pas été actualisé suite à la loi ELAN. Dans tous ces cas, c'est le maire qui est compétent.

L'astreinte court à compter de la notification de l'arrêté la prononçant et jusqu'à la complète exécution des mesures prescrites.

L'instruction interministérielle du 26 octobre 2016 précise la procédure à suivre, sachant que celle-ci n'a pas été mise à jour suite à la loi ELAN.

Dans tous les cas, l'astreinte devient obligatoire. *IL paraît, cependant, qu'en droit, l'astreinte ne puisse être arrêtée sans une mise en demeure préalable, même si cette procédure n'est pas prévue.*

1.9 L'autorité compétente, maire ou préfet, a-t-elle le choix d'effectuer les travaux d'office ou non ?

Lorsque l'arrêté relève en lui-même de l'urgence :

- **non**, du fait même de l'urgence et sous peine de mise en cause de la responsabilité de la collectivité publique, et pénale de l'autorité publique défaillante ...

Lorsque l'arrêté est un arrêté non urgent en lui-même (insalubrité réparable du II de l'art L.1331-28, péril ordinaire du L.511-2) :

- **non plus**, car sont en jeu la sécurité ou la salubrité de l'immeuble qui sont des désordres à l'ordre public auxquels l'autorité publique compétente doit mettre fin.

Mais pourtant certains textes précisent que :

*« Si les mesures prescrites par l'arrêté pour remédier à l'insalubrité d'un immeuble n'ont pas été exécutées dans le délai imparti, le propriétaire est mis en demeure et, si cette mise en demeure s'avère infructueuse, les mesures peuvent être exécutées d'office »
(CSP : L.1331-29- II)*

En matière de sécurité des hôtels meublés, (CCH : L.123-3) dispose également que :

«le maire peut, à défaut d'exécution volontaire, et après mise en demeure demeurée infructueuse, procéder d'office aux travaux nécessaires pour mettre fin à la situation d'insécurité manifeste »

Dès lors pourquoi doit-on considérer qu'il y a obligation³ ?

Ce « peut » signifie que le maire (ou le préfet) est habilité par la loi à exécuter les travaux d'office sur la propriété d'autrui sans autre formalité que la mise en demeure préalable, notamment sans autorisation préalable du juge des référés, comme ce fut longtemps le cas.

Ce « peut » ne signifie pas qu'il a le choix, la convenance, ou non, de réaliser les travaux d'office. (sous réserve des développements ci-après relatifs aux locaux devenus vacants)

Au demeurant, pour éviter toute ambiguïté, d'autres textes ont supprimé ce « peut » et c'est le cas en péril ordinaire. Le V de l'art L.511-2 du CCH dispose que :

« A défaut de réalisation des travaux dans le délai imparti, le maire, par décision motivée, fait procéder d'office à leur exécution »

L'institution des astreintes par la loi ALUR et la loi ELAN dispense-t-elle l'autorité publique de procéder aux travaux d'office ?

NON, comme le précisent tous les textes (CCH et CSP) :

" L'application de l'astreinte et sa liquidation ne font pas obstacle à l'exécution d'office par l'autorité administrative des mesures et travaux prescrits par l'arrêté....

"Dans ce cas, le montant de l'astreinte, qui s'ajoute à celui du coût des mesures et des travaux exécutés d'office, est garanti par les dispositions prévues au 8° de l'article 2374 du code civil"

En effet, l'application d'une astreinte est **un moyen de pression** sur le propriétaire - ou la copropriété- pour lui faire exécuter les travaux prescrits, grâce à cette sanction financière ...mais **cela n'exonère en rien la responsabilité publique de l'autorité compétente** qui doit pallier le risque relatif à la santé ou à la sécurité publiqueque le propriétaire soit soumis ou non à une astreinte n'empêche nullement l'autorité à effectuer d'office les mesures nécessaires

1.10 Doit-on exécuter les travaux d'office lorsque les logements sous arrêté d'insalubrité sont devenus vacants ?

La position traditionnelle était que le défaut d'occupation ne s'opposait pas à l'édition d'un arrêté d'insalubrité⁴; ce principe figure dans la loi à l'art L.1331-26. Cependant, dans un arrêt du 15 avril 2015, le Conseil d'Etat, malgré la lettre de la loi, a considéré que des travaux ne pouvaient être prescrits à un propriétaire dont le logement était vacant, sauf au cas, explicitement prévu par la loi, où l'état dudit logement expose les voisins à des risques pour leur santé ou leur sécurité.

Dans le même arrêt du 15 avril 2015, le Conseil d'Etat a considéré que lorsque le logement sous arrêté d'insalubrité était devenu vacant, et que son état d'insalubrité n'exposait pas les voisins à des risques

³ Il y a effectivement obligation car assurer la salubrité comme la sécurité relève de l'ordre public...contrairement à ce qu'a écrit une instruction interministérielle du 26 octobre 2016 ...

⁴ CE 29 janvier 1965, Ministre de la Santé c/ Delage : *Le préfet doit prononcer l'interdiction d'habiter pour un immeuble dès lors que l'insalubrité irrémédiable est constatée, alors même que cet immeuble serait inoccupé depuis de nombreuses années.*

sanitaires, le propriétaire n'était plus tenu d'effectuer les travaux prescrits, **mais, cependant, que le logement restait interdit à l'habitation.**

Suite à cet arrêt qui mettait en cause nombre de conséquences liées à l'insalubrité, le législateur⁵, dans la loi de santé publique de janvier 2016, a modifié **le II de l'art L.1331-28** dans ces termes, afin d'éviter au maximum, les conséquences d'une réoccupation des lieux :

"Lorsque l'immeuble (le logement/ loi PLEC) devient inoccupé et libre de location après la date de l'arrêté prévu au premier alinéa du présent II, dès lors qu'il est sécurisé et ne constitue pas un danger pour la santé ou la sécurité des voisins, le propriétaire n'est plus tenu de réaliser les mesures prescrites dans le délai fixé par l'arrêté. L'autorité administrative peut prescrire ou faire exécuter d'office toutes mesures nécessaires pour empêcher l'accès et l'usage du logement, faute pour le propriétaire d'y avoir procédé. Les mesures prescrites pour remédier à l'insalubrité doivent, en tout état de cause, être exécutées avant toute nouvelle occupation, remise à disposition ou remise en location, sous peine des sanctions prévues au III de l'article L. 1337-4, et la mainlevée de l'arrêté est prononcée selon la procédure prévue à l'article L. 1331-28-3."

La vacance n'éteint pas les obligations du propriétaire et les servitudes qui découlent de l'arrêté continuent de produire leurs effets de droit (interdiction d'utiliser les locaux ou de louer ou d'habiter, transmission de la servitude aux acquéreurs...) tant que l'arrêté n'est pas levé. En outre, le propriétaire est civilement responsable des dommages susceptibles d'être causés par son immeuble du fait d'un défaut d'entretien, en cas d'occupation illicite, notamment à l'égard des voisins.

La situation est, évidemment différente en péril, où le risque pour la sécurité publique est indépendant de toute occupation du bâtiment et indépendant de sa fonction...et les travaux d'office s'imposent dans toutes les situations, comme le rappelle régulièrement le Conseil d'État.

1.11 Travaux d'office sur un bâtiment en copropriété comportant plusieurs bâtiments également insalubres ou dangereux : quelle marche à suivre sur les différents bâtiments soumis à des servitudes différentes ?

Ce cas de figure se rencontre fréquemment lorsqu'un immeuble en copropriété comprend plusieurs bâtiments dont l'état de salubrité et de sécurité est variable selon leur situation sur la parcelle (le bâtiment sur rue est souvent mieux entretenu que le bâtiment sur cour ...) et où l'intervention publique dépend des prescriptions n'affectant que certains bâtiments ou les affectent tous mais avec des degrés de gravité.

Exemple : le bâtiment A est salubre et le B insalubre réparable avec des travaux à réaliser. La collectivité publique, du fait de la défaillance totale du syndicat des copropriétaires est amenée à exécuter les travaux d'office sur le bâtiment B.

A qui est adressé le titre de perception ?

A tous les copropriétaires au prorata de leurs tantièmes. Il en serait de même si une démolition était prescrite sur ce bâtiment B : les copropriétaires de lots dans le bâtiment A et dans le B sont également appelés à la financer ...

Comment intervenir si le bâtiment A est insalubre réparable avec des travaux à effectuer et le bâtiment B insalubre irrémédiable, sachant que la collectivité publique a un projet d'expropriation en "loi Vivien" sur ce dernier ?

⁵ puis dans la loi PLEC, a modifié l'art L.1331-28 du code de la santé publique pour permettre de traiter les locaux vacants insalubres;

La collectivité publique peut-elle faire des travaux d'office sur le bâtiment A et si oui, à qui sont envoyés les titres de recette ?

Oui, elle le peut et le recouvrement est exigible de l'ensemble des copropriétaires des bâtiments A et B, nonobstant le fait que le bâtiment B ait vocation à être exproprié.

La question soulevée est moins de droit que de tactique et d'équité : sauf urgence de travaux à faire d'office sur le bâtiment A (à vérifier) il peut être plus cohérent d'engager en priorité l'expropriation du bâtiment B, (qui en "loi Vivien" peut être assez rapide), en prévoyant le retrait du bâtiment et de son assise de la copropriété initiale, en application de l'article L. 122-6 du nouveau code de l'expropriation. Ainsi le bâtiment B et son emprise seront retirés de la copropriété initiale qui ne comprendra plus que le bâtiment A, par l'opération d'expropriation : ainsi les copropriétaires du bâtiment B seront expropriés mais n'auront pas, en sus, la charge de contribuer aux travaux du bâtiment A.

Remarque :

Ces éléments ne valent que si la copropriété considérée ne dispose pas d'un règlement de copropriété prévoyant une spécialisation des charges ou ayant institué des parties communes spéciales : dans de tels cas les charges de travaux concernant un bâtiment n'incombent qu'aux copropriétaires concernés par ce seul bâtiment⁶. Il en est évidemment de même si les bâtiments sont administrés par des syndicats secondaires.

2. LES PROCEDURES

2.1 Quelles sont les procédures à suivre avant d'engager les travaux d'office ?

- **En application d'un arrêté qualifié d'urgent par nature** : aucune autre que l'arrêté, souvent constitué d'une mise en demeure, car le propriétaire ou la personne tenue d'exécuter la mesure d'urgence prescrite a, par définition, été averti ou destinataire de l'arrêté. *Cas des arrêtés du L.1331-26-1 et L.1311-4 du CSP, du L.511-3 et du L.129-3 du CCH.*
- **En application d'un arrêté de péril, d'insalubrité ou portant sur la sécurité des équipements communs d'un immeuble collectif d'habitation ou de celle d'un hôtel meublé prescrivant des travaux** :

Par une mise en demeure dans un délai minimum d'un mois, par lettre remise contre signature, ou arrêté notifié sous la même forme (par lettre remise contre signature).

Des modèles de mise en demeure figurent dans les [fiches de procédure du Guide « Agir contre l'habitat insalubre ou dangereux »](#)

- **En cas d'arrêté de péril ou d'insalubrité ordonnant la démolition**

Si après mise en demeure du propriétaire d'avoir à démolir le bâtiment et constat de défaillance de celui-ci, la démolition d'office ne peut être effectuée par le maire ou le préfet, selon les cas, qu'après saisine du juge des référés, ***c'est à dire du président du tribunal de grande instance (TGI) statuant en la forme du référé (c'est à dire au fond)*** et autorisation de celui-ci. (2° paragraphe du I de l'art L.1331-29 du CSP et 2° phrase du 2° paragraphe du IV de l'art L.511-2 du CCH).

Cette obligation s'applique aux deux cas du péril et de l'insalubrité et **dans ces deux cas, c'est le président du TGI qui est compétent** (et non le juge administratif⁷).

⁶ Voir la fiche N° 18 /questions relatives à la copropriété/ du Guide « Agir contre l'habitat insalubre ou dangereux ».

⁷ Précision apportée dans le rapport au président de la République de l'ordonnance du 15/12/2005; confirmée par l'arrêt du Conseil d'Etat du 9 Octobre 2009/ BASSETTI / COMMUNE DE SAINT-PE DE BIGORRE

En effet l'atteinte la plus grave au droit de propriété c'est la démolition d'office d'un immeuble bâti : aussi le législateur a-t-il prévu que la démolition ne puisse être effectuée d'office qu'après saisine du TGI.

L'article R 421.29 du code de l'urbanisme précise qu'en cas de démolition imposée par un arrêté d'insalubrité ou de péril, l'obtention d'un permis de démolir n'est pas nécessaire. Cependant, on rappelle que la démolition d'un bâtiment doit respecter les diverses servitudes urbanistiques ou patrimoniales pouvant l'affecter; s'il est situé dans un secteur protégé, l'avis de l'architecte des bâtiments de France est requis.

Quelle procédure de mise en demeure en cas de copropriété ?⁸

La même : les formalités sont effectuées à l'adresse du syndicat des copropriétaires, pris en la personne du syndic de copropriété; la mise en demeure lui est adressée et dans le délai de vingt et un jours à compter de la réception, le syndic doit l'avoir transmise à tous les copropriétaires⁹. Cette dernière obligation s'impose au syndic et son absence peut lui être reprochée par les copropriétaires; en revanche, l'absence de transmission de cette mise en demeure ou une transmission tardive ne sont pas opposables au maire ou au préfet et ne limitent en rien leur décision de procéder aux travaux d'office, passé le délai de la mise en demeure qui est au minimum d'un mois, (identique que l'immeuble soit en copropriété ou non)

Quel contenu et forme de la mise en demeure ?

La mise en demeure peut prendre la forme d'une lettre, s'agissant d'un acte qui ne fait pas grief et n'est pas susceptible d'être attaqué puisque ce n'est qu'un rappel d'une obligation née de l'arrêté d'insalubrité (ou de péril)

Si la mise en demeure est assortie d'une 1ere inscription du privilège immobilier spécial, mieux vaut qu'elle soit rédigée sous forme d'arrêté, car le PSI grève le bien immobilier et cela constitue un grief.

De fait, il est fortement recommandé d'assortir cette mise en demeure d'une évaluation sommaire du coût des travaux, qui fasse l'objet d'une 1^{ère} inscription du PSI, dans différents cas de figure :

- en cas d'arrêté ayant ordonné la démolition, (sauf si cette première inscription a été faite lors de l'édition de l'arrêté) : outre que cela renforce l'efficacité de la mise en demeure vis à vis du propriétaire, cela permet surtout de garantir la créance éventuelle par l'inscription du privilège immobilier spécial dès la mise en demeure¹⁰ ;
- même en cas de travaux de réparation, il peut être prudent de procéder de même, dès lors que l'on a des doutes sur la fiabilité financière du propriétaire. Ce peut être le cas lorsque le propriétaire est une société (SCI ou SARL, ou autre) ou un commerçant, soumis au code de commerce. Après avoir vérifié (sur Infogreffe) qu'il n'est pas déjà sous le coup d'une mesure de sauvegarde (règlement ou liquidation judiciaire) – auquel cas il faudra se poser la question de l'opportunité d'engager des travaux d'office sans aucune garantie de remboursement- et afin d'éviter à la collectivité publique de ne pouvoir faire régler sa créance ni inscrire son privilège au cas où un jugement d'ouverture de procédure collective redressement ou liquidation judiciaire) serait pris contre le propriétaire entre le moment de la mise en demeure, de la réalisation des travaux et de l'émission du titre de perception, il est conseillé de procéder à une 1ere inscription du PSI sur une évaluation du cout des travaux.

⁸ Pour toutes les questions relatives à la copropriété, voir la fiche du guide « Agir contre l'habitat insalubre ou dangereux ».

⁹ Voir art R. 1331-5 du CSP, R.129-5 et R.511-6 du CCH

¹⁰ Voir fiche ad hoc du même guide

Cette prudence permet à la collectivité d'avoir son privilège inscrit avant le jugement d'ouverture de la procédure collective et de n'être pas touchée par l'effet juridique du jugement d'ouverture qui est d'interdire toute inscription de sureté sur le bien du propriétaire et tout paiement de la créance, née avant ou après le jugement d'ouverture.

Faut-il prendre une décision formelle notifiant au propriétaire l'engagement de travaux d'office, dans les cas ne relevant pas de l'urgence ?

En insalubrité, aucun formalisme n'est prévu. Il va cependant de soi que l'engagement effectif de travaux d'office découle de la non réalisation par le propriétaire (ou la copropriété) des travaux prescrits : il est indispensable de constater celle-ci par arrêté et d'envoyer un courrier au propriétaire (ou au syndic de la copropriété si l'arrêté concerne des parties communes). Au cas où le propriétaire n'a fait que des travaux de bricolage ou de « maquillage », il est nécessaire de lui préciser, par écrit, que les travaux éventuellement effectués sont insuffisants pour mettre fin aux désordres qui fondent l'arrêté et ne peuvent être regardés comme une exécution de l'arrêté justifiant sa mainlevée.

Le constat de non réalisation des travaux prescrits fonde l'engagement des travaux d'office et constitue un acte faisant grief; il doit, si possible être effectué par un agent assermenté et à tout le moins être signé par un agent assermenté ou une autorité ayant délégation de signature.

En péril et en sécurité des équipements communs, la loi prévoit explicitement que le maire, par décision motivée, fait procéder d'office à l'exécution des travaux, lorsque ils n'ont pas été exécutés (V de l'article L.511-2 et L.129-2 du CCH) : il faut donc que le maire, sur constatation de la non réalisation de l'arrêté (ou sur l'insuffisance des travaux effectués), de la persistance des désordres et dangers encourus par le public ou les occupants ou empêchant un usage normal des lieux, formalise sa décision, par courrier ou arrêté, et la notifie au propriétaire (ou au syndic de la copropriété si l'arrêté concerne des parties communes)

En toute hypothèse, il paraît préférable d'informer le propriétaire de la date d'intervention, en même temps que l'occupant éventuel.

2.2 Le propriétaire des locaux concernés n'est pas identifié (succession refusée, vacante, indivision successorale non réglée ...) quelle procédure à suivre ?

A la suite d'un décès, il appartient aux héritiers de souscrire une déclaration de succession à l'attention des services fiscaux dans le délai de six mois à compter du décès afin de régler la transmission des biens. Un notaire est généralement désigné et chargé de ces formalités.

Le rôle du notaire est cependant limité au conseil des héritiers et à l'accomplissement des formalités dont il a été chargé, le cas échéant et ne peut être mandataire de la succession (la loi le lui interdit)

Il lui appartient également d'informer l'administration si celle-ci le sollicite sur l'état de la succession, aux fins d'entreprendre les démarches utiles à l'égard des héritiers, ou à défaut, en vue de la désignation, par le juge, d'un curateur.

En cas de manquement à son obligation de diligence et de conseil, le notaire pourrait engager sa responsabilité sur le fondement de l'article 1382 du code civil.

Si, suite à ces contacts, il apparaît que la succession n'est pas réglée, qu'aucun notaire n'est saisi ou que celui-ci n'a pas les moyens de traiter la succession, l'administration se trouve sans interlocuteur pour mener à bien sa procédure.

Dans les cas où les services de l'Etat ou de villes ont à mettre en œuvre ces procédures le processus passe par requête qui est faite auprès du président du TGI, lequel statue par ordonnance sur requête, et désigne alors le service des Domaines comme curateur de la succession. L'interlocuteur de l'administration est alors le service des Domaines.

Toute personne intéressée peut saisir le président du TGI : héritier, maire, créancier, procureur.

Si pour l'Etat la saisine est directe, et gratuite, elle ne l'est pas pour un maire qui doit saisir, soit via un avocat, soit via le Procureur (et c'est alors gratuit).

Les textes relatifs aux successions vacantes, non réclamées ou en déshérence, ont été modifiés par la loi du 24 juin 2006, par la loi ALUR de 2014 et par la loi "Biodiversité" de 2016.¹¹

Dans toutes ces situations, il faut, en préalable, se rapprocher des services des Domaines, qui sont compétents en matière de successions vacantes et à qui il revient de les administrer de par la loi (articles 809 et suivants du code civil).

2.3 Quelle procédure lorsque le bien est en indivision ?

Il est en premier lieu nécessaire de rappeler ce qu'est une indivision : c'est la situation dans laquelle se trouvent des biens sur lesquels s'exercent des droits de même nature appartenant à plusieurs personnes. L'indivision peut être conventionnelle, mais elle résulte le plus souvent de la loi : c'est, par exemple le cas d'héritiers avant qu'ils n'aient procédé au partage des biens de la succession. Suite à un partage les héritiers peuvent aussi décider de conserver leurs biens en indivision.

L'indivision n'a pas de personnalité juridique et il n'existe pas, de ce fait, de solidarité entre les co-indivisaires, sauf si la loi le stipule expressément.

On rappelle le principe qui régit l'indivision, précisé au quatrième alinéa de l'article 815-10 du code civil qui dispose que : « Chaque indivisaire a droit aux bénéfices provenant des biens indivis et supporte les pertes proportionnellement à ses droits dans l'indivision ».

En conséquence de ce principe, la mise en demeure doit être adressée à chacun des co-indivisaires tels qu'ils figurent au fichier immobilier.

Il est rappelé que l'autorité publique qui prend les arrêtés de police le fait à l'encontre des propriétaires tels qu'ils figurent au fichier immobilier et donc, en tant que de besoin, des indivisaires mentionnés au fichier immobilier. En effet, compte tenu des dispositions du code civil, les différents indivisaires doivent tous être traités de façon égale et ils sont tous *attraits* aux procédures concernant le bien en indivision.

Cependant, afin que l'autorité administrative ne se trouve démunie de tout moyen efficace d'action, le législateur a introduit dans la loi ALUR une clause de solidarité entre les indivisaires.

L'art L541-2-1 du CCH précise, en effet, que :

Lorsqu'un arrêté pris en application de l'article L. 1331-28 du code de la santé publique ou des articles L. 123-3, L. 129-2 ou L. 511-2 ... 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.

Ce même article précise que l'arrêté, notifié à chacun des indivisaires, indique que la non-exécution des mesures et travaux dans le délai prescrit les expose solidairement au paiement de l'astreinte administrative prévue.

Enfin, si tous les membres de l'indivision sont inconnus ou introuvables, il faut agir comme dans le cas des successions vacantes ou en déshérence.

2.4 Et en cas d'usufruit ?

En cas d'usufruit, la répartition des charges en matière de travaux est prévue par *l'article 605 du code civil* : "L'usufruitier n'est tenu qu'aux réparations d'entretien. Les grosses réparations demeurent à la

¹¹ Voir la fiche actualisée de mars 2018 relative aux biens sans maître (Min Intérieur-DGCL)

charge du propriétaire, à moins qu'elles n'aient été occasionnées par le défaut de réparations d'entretien, depuis l'ouverture de l'usufruit ; auquel cas l'usufruitier en est aussi tenu".

Par conséquent, c'est le nu-propriétaire qui a la charge des travaux, l'usufruitier n'étant tenu qu'à l'entretien. Dans ce cas c'est donc au nu-propriétaire que doit être notifiée la mise en demeure, et par précaution, à l'usufruitier¹² (on a toujours intérêt à notifier à tous les titulaires de droits réels tels que figurant au fichier immobilier).

Mais si l'usufruitier est bailleur, la qualité de bailleur oblige ce dernier, en application de **l'article 1720 du code civil**, de *"faire, pendant la durée du bail, toutes les réparations qui peuvent devenir nécessaires, autres que les locatives"*. Par conséquent, *"l'usufruitier bailleur"* a la responsabilité des travaux portant sur les locaux qu'il loue - et dont il perçoit les fruits. L'usufruitier bailleur peut alors être qualifié de « propriétaire », au sens de la personne à qui incombe la responsabilité d'effectuer les travaux : en cas d'inexécution des travaux prescrits, la mise en demeure d'exécuter les travaux lui sera donc notifiée - ainsi qu'au nu-propriétaire.

Par précaution juridique, en effet, il est fortement conseillé d'adresser tous ces actes au nu-propriétaire et à l'usufruitier, avec la mention : « pour chacun en ce qui le concerne » .

2.5 Peut-on exécuter des travaux d'office sur un bâtiment frappé d'un arrêté d'insalubrité antérieur à 2001, soit avant la loi SRU, et sous quelle forme ?

Oui mais quelques précautions sont à prendre.

Il est d'abord fortement conseillé de prendre contact avec le propriétaire pour lui rappeler ses obligations, sachant que l'administration n'a pas été antérieurement très vigilante...

En droit, l'arrêté n'ayant pas été exécuté, rien ne s'oppose à ce que le maire, ou le préfet, adresse une mise en demeure au propriétaire comme précisé ci-dessus et en cas de défaillance procède à leur exécution d'office.

Il faut cependant vérifier :

- que l'arrêté est clair et bien rédigé et permet de faire les travaux.
- que les désordres ne se sont pas aggravés, auquel cas il sera nécessaire de reprendre une procédure
- que le propriétaire n'a pas changé (*à vérifier systématiquement au Fichier Immobilier* ou que l'arrêté avait été publié aux hypothèques. En effet et en cas contraire, le nouveau propriétaire pourra arguer qu'il ignorait qu'il y eût un arrêté d'insalubrité

3. L'URGENCE

3.1 Avant échéance d'un arrêté d'insalubrité réparable, des dégradations font apparaître une urgence du traitement : comment l'administration peut-elle intervenir alors que le délai pour réaliser les travaux n'est pas échu ?

- *peut-on intervenir sur le fondement de l'article L 1331-26-1 alors que l'arrêté est déjà pris sur l'article L 1331-26 ?*
- *peut-on modifier l'arrêté premier 1331-26 pour faire apparaître un délai d'urgence pour certains travaux ?*
- *peut-on, compte tenu de l'urgence, faire une mise en demeure au propriétaire d'avoir à faire les travaux et le cas échéant les faire en travaux d'office à ses frais ?*

¹² ne pas oublier que celui-ci peut être l'occupant ...donc doit avoir connaissance, à e titre aussi, de la mise en demeure.

Les prescriptions du préfet doivent répondre au formalisme prévu par le code de la santé publique (L1331-26 et suivants). En principe, il ne peut donc modifier son arrêté sans respecter ce formalisme, (sauf rectifications de forme).

Par ailleurs, l'urgence ne peut-être motivée que par un « fait nouveau » (aggravation d'une situation déjà constatée ou apparition d'un nouveau désordre, par exemple).

Dans tous les cas, il faut une nouvelle visite et un nouveau rapport.

Cas où le désordre était inclus dans l'arrêté existant (L.1331-26 du CSP) mais s'est aggravé et l'urgence d'une intervention apparaît; les délais prescrits ne sont pas écoulés et ne permettent pas les travaux d'office.

Il n'est pas juridiquement possible de modifier les délais qui résultent de l'avis du Coderst sans reprendre une procédure. En revanche, s'agissant d'une urgence, rien ne s'oppose à l'envoi au propriétaire d'une mise en demeure de faire cesser le danger. En cas de carence, et compte tenu de l'urgence, il est possible d'exécuter les travaux d'office. La seule question qui peut se poser est celle du recouvrement de la créance sur le propriétaire qui pourrait la contester : il reviendra alors au juge administratif de statuer et d'admettre, ou non, cette contestation du propriétaire, plaidant « sa propre turpitude » (*propriam turpitudinem* ..) sachant que l'administration peut se défendre sur le fondement de l'enrichissement sans cause.

Il est également possible pour le préfet de prescrire une interdiction immédiate d'habiter si cela est nécessaire pour éviter l'exposition aux risques (par un arrêté modificatif).

En toute hypothèse, tout cas d'urgence repéré doit justifier une prescription adéquate même si le formalisme requis ne peut être respecté, auquel cas c'est l'exécution d'office aux frais du propriétaire qui serait éventuellement compromise.

Cas où le fait nouveau est l'apparition d'un désordre nouveau non inclus dans l'arrêté existant (L.1331-26) : le nouveau rapport permet la mise en œuvre de l'article L 1331-26-1 et, le cas échéant, l'exécution des travaux d'office.

A la suite de cette mise en demeure, il y a deux cas de figure : soit cet arrêté et les travaux exécutés mettent fin aux désordres, soit ils sont insuffisants et on reprend une procédure normale (avis du Coderst) aboutissant à un arrêté 1331-26, qui permettra de compléter le précédent arrêté.

3.2 Avant échéance d'un arrêté de péril ordinaire, de nouveaux désordres apparaissent : que faire ?

Prendre un arrêté de péril imminent en application du L511-3 du CCH, lequel peut être instruit à tout moment, dès lors qu'une urgence apparaît...

3.3 Suite à un arrêté d'urgence, peut-on faire les travaux d'office alors que le délai de recours contre l'arrêté n'est pas écoulé ?

En droit, oui : l'urgence peut justifier l'exécution d'office et l'autorité compétente ne peut attendre les deux mois.

Le fait qu'il y ait un délai de recours n'a aucun effet suspensif sur l'arrêté, qui est exécutoire de plein droit dès lors qu'il a été dûment notifié. S'il y a contestation sérieuse, il appartient au propriétaire d'introduire un « référé suspension » devant le tribunal administratif.

3.4 L'introduction d'un recours contre l'arrêté empêche-il la réalisation des travaux d'office ? Suspend-elle l'émission du titre de recette de l'administration à l'encontre du propriétaire ?

En droit, non, non plus que l'émission du titre de recette subséquent et son recouvrement.

Il faut cependant être prudent car des travaux exécutés d'office sur un bâtiment dont l'arrêté de péril a été ultérieurement annulé se trouvent avoir été indument réalisés et l'administration (Etat ou communale) court le risque de voir le propriétaire se retourner contre elle et conserver la charge des travaux¹³.

4. QUELS TRAVAUX ?

4.1 Quels sont les travaux qui peuvent être exécutés d'office ? Dans quelle mesure des travaux non explicitement prévus dans l'arrêté peuvent-ils être effectués ?

Tous les travaux nécessaires pour assurer la salubrité ou la sécurité de l'immeuble tels que prévus dans l'arrêté, mais seulement ceux-ci. L'autorité administrative ne peut outrepasser les prescriptions qu'elle a elle-même édictées. Pour intégrer des travaux non explicitement prévus par l'arrêté, il faut pouvoir justifier qu'ils répondent également aux prescriptions de l'arrêté et qu'ils contribuent à remédier aux désordres ou risques signalés. En effet, l'administration, à compter du jour où elle est maître d'ouvrage en assume les responsabilités et doit mener les travaux dans le respect des règles de l'art ; si en cours de chantier, elle découvre des désordres non diagnostiqués au moment de l'arrêté, elle doit les traiter pour assurer la salubrité et la sécurité de l'ouvrage, sous peine de mettre en cause sa propre responsabilité de maître d'ouvrage. Ces travaux peuvent être inclus dans les dépenses récupérables sur le propriétaire (ou la copropriété) défaillant et ceci est explicitement prévu par les art R 511- 5 (en péril), R. 129- 4 (sécurité des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation) du CCH et par l'art R.1331- 9 du CSP (insalubrité) dont le libellé (identique) est le suivant :

«La créance de la collectivité publique sur les propriétaires ou exploitants née de l'exécution d'office des mesures prescrites en application de l'article L. 1331-28 comprend le coût de l'ensemble des mesures que cette exécution a rendu nécessaires, notamment celui des travaux destinés à assurer la sécurité et la salubrité de l'ouvrage ou celles des bâtiments mitoyens ainsi que les frais exposés par la commune agissant en qualité de maître d'ouvrage public. »

4.2 Sur des logements insalubres, des travaux apparaissent nécessaires pour assurer la décence du logement, au sens de l'art 6 de la loi "bailleurs locataires" de 1989 et du décret du 31 janvier 2002, que faire ?

Le II de l'art L1331-28 du CSP prévoit explicitement que " Ces mesures peuvent comprendre, le cas échéant, les travaux nécessaires pour supprimer le risque d'intoxication par le plomb prévus par l'article L. 1334-2 ainsi que l'installation des éléments d'équipement nécessaires à un local à usage d'habitation, définis par référence aux caractéristiques du logement décent."

Normalement l'arrêté d'insalubrité remédiable doit avoir prévu les travaux assurant, également, la décence du logement y compris l'installation (ou la réparation) des équipements nécessaires. (Équipements sanitaires ou de cuisine, par exemple). Cette disposition a été introduite pour éviter qu'un logement sur lequel l'autorité administrative a effectué des travaux d'office, ne soit pas "décent" au sens du droit locatif, alors que la levée de l'arrêté d'insalubrité rend ce logement libre à la location.

Si l'arrêté n'a rien prévu ou si le diagnostic préalable aux travaux d'office fait apparaître des dysfonctionnements sur ces équipements, peut-on exécuter ces travaux complémentaires d'office ? En bon sens commun, la réponse peut être positive, sachant que sur ces points relatifs à l'intégration des équipements de décence, il n'y a pas de contentieux connu...

¹³ Cas de figure qui a fait l'objet d'un arrêt de la Cour de cassation du 5 juillet 2018, (Cass civ 3 n° 12-27823)

Cette disposition n'est prévue qu'en cas de logement déclaré insalubre; elle n'est pas applicable en cas de péril (on rappelle que le péril n'est pas une police de l'habitat mais une police de la sécurité publique)

4.3 Au cours du diagnostic préalable à l'exécution des travaux d'office, ou en cours de travaux, d'autres éléments susceptibles de présenter un risque, non visés par l'arrêté et n'entrant pas dans les éléments sur lesquels portent les prescriptions, peuvent apparaître, dans quelle mesure le maître d'ouvrage public peut-il les prendre en compte ?

Par exemple, dans un immeuble déclaré insalubre du fait de l'état de l'électricité, des fenêtres, des descentes d'eaux pluviales, , le technicien s'aperçoit que les garde-corps ou les installations sanitaires ne sont pas aux normes

Dans un tel cas, l'administration ne peut excéder les prescriptions de l'arrêté qui est le fondement de son intervention d'office. Si les éléments nouveaux font apparaître un danger, il y a lieu à prendre un autre arrêté. Il en est de même en cas de péril.

Si les éléments constatés ne présentent pas de danger, il appartient au maître d'ouvrage qui intervient sur l'immeuble, de les signaler au propriétaire (ou à la copropriété) par LRAR en lui signalant les risques et la possibilité de mise en cause de sa responsabilité.

Il en est de même dans le cas d'un péril : par exemple, si le péril porte sur un escalier et que l'on observe un péril sur les balcons ou des planchers d'un logement, la procédure devra être reprise ou, en cas d'urgence, un arrêté de péril imminent instruit.

4.4 Cas d'une situation d'insalubrité réparable requalifiable en irrémédiable

Soit un immeuble particulièrement vétuste qui fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité réparable.

La collectivité publique, qui s'apprête à engager d'office les travaux prescrits par l'arrêté procède à une évaluation de ces derniers et constate, à ce stade, que le coût des mesures à entreprendre excède celui d'une reconstruction, de sorte que l'insalubrité est qualifiable d'irrémédiable, contrairement à l'analyse initiale.

Cette distorsion entre l'arrêté et la situation observée peut être due, soit à une sous-estimation des désordres ou des mesures nécessaires dès l'origine ou bien à une aggravation des désordres postérieurement à l'édiction de l'arrêté.

Quelle est alors la marche à suivre ?

D'une part, l'habilitation législative à exécuter d'office des travaux en application de l'article L1331-29 du CSP est strictement limitée aux désordres mentionnés par l'arrêté.

Aussi, ni le maire, ni le préfet, ne pourraient, au stade de l'exécution, intervenir sur des désordres qui n'auraient pas été pris en considération par l'arrêté d'insalubrité, soit parce qu'ils ont été omis, soient parce qu'ils sont apparus ultérieurement.

Ensuite la qualification inadaptée d'une situation d'insalubrité, soit en raison d'une sous-estimation initiale des désordres, soit en considération de l'évolution ultérieure de l'état de l'immeuble, est de nature à invalider l'arrêté et les actes subséquents, parmi lesquels la décision d'intervenir d'office et, par voie de conséquence, le recouvrement du coût des mesures exécutées d'office.

En effet, l'arrêté d'insalubrité qui prescrirait des travaux équivalant à ceux d'une reconstruction ou qui imposerait une réfection complète serait irrégulier de ce fait et serait annulé par le juge .

Par ailleurs, le juge administratif, tient compte de la situation de l'immeuble au jour où il statue, pour contrôler le caractère insalubre, ou non, d'un immeuble et, le cas échéant, sa nature irrémédiable ou non.

Enfin, il faut rappeler que l'appréciation du caractère irrémédiable, ou non, relève de la compétence du Coderst, de sorte que le préfet ne pourrait se dispenser de l'avis de ce dernier pour modifier son arrêté et l'adapter aux faits nouveaux.

Aussi, dans l'hypothèse où la qualification portée par un arrêté d'insalubrité ne correspondrait plus à la situation constatée au stade de l'exécution d'office, qu'il s'agisse de l'étendue des travaux prescrits ou de la nature de l'insalubrité, le préfet devra engager une nouvelle procédure pour tenir compte de l'état réel et actuel de l'immeuble et prendre un nouvel arrêté tout en abrogeant le premier.

4.5 Est-il possible de procéder, d'office, à une exécution partielle de travaux de sortie d'insalubrité ou de péril ?

La personne publique chargée de l'exécution d'office des travaux de sortie d'insalubrité, ou de péril, (maire ou préfet) peut être confrontée à des difficultés tenant, soit au coût de certains postes de travaux, soit à une complexité technique ou juridique tenant à la particularité de l'immeuble en cause (occupations sans droit ni titre de certains logements empêchant l'intervention, copropriétés désorganisées, etc..).

De telles difficultés peuvent, dans certains cas, bloquer l'initiative publique malgré les garanties financières dont la procédure d'exécution d'office est désormais assortie.

Il peut alors s'avérer opportun de limiter l'intervention publique aux seuls travaux qui présentent un caractère d'urgence ou, tout au moins, une nécessité impérieuse pour assurer la sécurité ou l'habitabilité du ou des logements concernés.

Dans quelle mesure la collectivité est-elle alors libre d'apprécier l'étendue matérielle de son intervention ?

Cette question revient à s'interroger, comme sur les travaux de démolition, sur le caractère contraignant de l'exécution d'office de la totalité des travaux prescrits.

Il est généralement admis que l'autorité de police dispose d'une certaine marge d'appréciation notamment pour déterminer concrètement l'ampleur des mesures à prendre en fonction des circonstances de l'espèce.

L'obligation qui s'impose à l'autorité de police est alors de mettre en œuvre tous moyens à sa portée pour assurer l'ordre public et notamment la sécurité, ou la salubrité, publiques.

Le juge administratif sanctionne en conséquence le refus d'effectuer des travaux de sécurité dont la réalisation n'est pas hors de proportion avec les ressources locales¹⁴, mais a pu refuser de condamner un maire qui n'aurait pas engagé une action dont le coût excédait les moyens financiers de sa commune¹⁵. Cependant, en péril, la position du Conseil d'État est stricte : le maire a l'obligation d'exécuter les travaux d'office, nonobstant le fait que le propriétaire est inconnu¹⁶.

A contrario, faute de pouvoir justifier d'un motif légitime tiré d'une impossibilité d'action, le défaut d'intervention, ou l'insuffisance des mesures exécutées d'office pourrait engager la responsabilité de la collectivité publique (éventuellement de manière solidaire entre la commune et l'État) en cas d'incident lié aux désordres connus et non traités.

En conséquence, il appartient à la personne publique d'analyser les risques en présence et la réalité des contraintes de nature à restreindre son intervention pour décider, de manière motivée, de limiter, le cas échéant l'étendue des travaux d'office à ceux qui sont strictement indispensables.

¹⁴ CE, 16 juin 1989, Assoc. Le ski alpin murois

¹⁵ CE, 14 mars 1986, Cne Val-d'Isère c/ Bosvy

¹⁶ CE, commune de Baalon, 27 sept 2010, commune d'Eyguieres 8 mars 2010 et 4 fev 2011

Exemple :

Un immeuble en copropriété présente une couverture défectueuse générant des infiltrations. Par ailleurs, les menuiseries extérieures sont vétustes et les murs de la façade nord sont insuffisamment isolés, de sorte que l'isolation thermique est très déficiente.

L'arrêté d'insalubrité réparable a prescrit le remplacement des fenêtres, la mise aux normes du circuit électrique, la réfection de la couverture, ainsi que le doublement de certains murs.

Il s'agit de travaux très importants qui nécessitent d'engager une procédure formalisée de marché public et dont le coût excède la marge de manœuvre budgétaire de la commune. Par ailleurs certaines interventions nécessitent de modifier des parties privatives et de libérer des logements le temps des travaux..

Dans ce contexte qui présente des contraintes de délai et budgétaires avérées, et après avoir évalué les risques en présence, la commune pourrait décider de limiter son intervention aux travaux prioritaires tels que la réfection partielle de la toiture et la mise en sécurité de l'installation électrique.

Le cas échéant, faute d'exécution intégrale des prescriptions de l'arrêté, ce dernier ne peut être levé. Il continue donc à produire ses effets, notamment à l'égard des occupants.

Par ailleurs, la commune pourra, en fonction de l'évolution de la situation, programmer une intervention ultérieure si les copropriétaires demeurent défaillants.

Remarque : rien n'empêche, non plus, une collectivité publique d'engager les travaux en plusieurs tranches, après être intervenue sur les parties présentant un caractère d'urgence.

4.6 L'arrêté préfectoral comprend un ensemble de travaux à réaliser sur un immeuble et le propriétaire engage des travaux de « bricolage » : quelle est l'étendue du pouvoir de l'administration ? Le caractère « bricolé » de ces travaux, permet-il à l'administration de faire des travaux d'office ?

Il appartient à l'administration d'être suffisamment précise dans les prescriptions de l'arrêté préfectoral, même si elle ne peut pas imposer le mode opératoire. (Elle ne se substitue pas au propriétaire, maître d'ouvrage)

A titre d'exemple, concernant les travaux d'électricité :

Dans le cas où l'état déficient de l'installation électrique des parties communes et/ou des logements amène à faire des prescriptions de travaux sur ce sujet, il convient de demander la "mise en sécurité" de l'installation électrique. Il appartient au professionnel qui fera les travaux de mesurer les moyens à mettre en œuvre pour cela ainsi que les normes à appliquer.

Il est toujours vivement recommandé que les travaux soient réalisés par un professionnel.

Par ailleurs, il apparaît très souhaitable, voire indispensable, de demander que soit remis après travaux une certification établie par un organisme professionnel indépendant, par exemple PROMOTELEC ou CONSUEL, garantissant que, désormais, l'installation électrique ne représente plus en aucune manière un danger. Ces mêmes organismes peuvent également établir un bilan préalable lors de l'enquête d'insalubrité.

Dans ce cas la demande de certification doit figurer dans l'arrêté.

Il n'entre pas directement dans la compétence de l'administration de vérifier la « qualité » des travaux exécutés mais seulement de s'assurer qu'ils ont mis fin durablement aux désordres ayant justifié l'arrêté. L'administration est libre de constater, sous sa responsabilité, que les travaux ont effectivement mis fin aux désordres (en insalubrité comme en sécurité publique) ou non et refuser de constater l'exécution des travaux, ce qui légitime l'engagement de travaux d'office. Ce refus peut être contesté par le propriétaire.

5. LA DEMOLITION

5.1 Lorsqu'un arrêté de péril prescrit la démolition, le maire est-il tenu, en cas de défaillance du propriétaire, de procéder à la démolition, ou bien, peut-il, dans certains cas, se limiter à sécuriser l'immeuble en empêchant son accès et son usage ?

En matière de péril, il est assuré que la démolition, prescrite en raison de l'état de ruine du bâtiment et de l'instabilité de ses structures porteuses est techniquement incontournable et devra dès lors, dans la quasi-totalité des cas, être exécutée d'office, pour assurer la sécurité publique (celle des occupants connus ou occasionnels, des riverains ou des usagers des voies publiques).

On rappelle que pour être exécutée d'office, la démolition doit être autorisée par le juge des référés : le maire doit donc saisir le président du TGI (et non le juge administratif) en référé sur la base des articles 808 et 809 du code de procédure civile.

En cas de propriétaire inconnu, d'indivision successorale, il faut saisir le président du TGI sur simple requête pour faire désigner un curateur (voir ci-dessus) qui représentera le propriétaire.

5.2 Lorsqu'un arrêté d'insalubrité irrémédiable prescrit une obligation de démolir, l'autorité administrative est-elle tenue, en cas de défaillance du propriétaire, de procéder à la démolition, ou bien, peut-elle dans certains cas, se limiter à sécuriser l'immeuble en empêchant son accès et son usage ?

Problématique :

En application du I de l'art L1331-28 du CSP, lorsque le Coderst conclut à l'impossibilité de remédier à l'insalubrité :

« le préfet déclare l'immeuble insalubre à titre irrémédiable, prononce l'interdiction définitive d'habiter et, le cas échéant, d'utiliser les lieux (...). Il peut également ordonner la démolition de l'immeuble.

Le préfet prescrit toutes mesures nécessaires pour empêcher l'accès et l'usage de l'immeuble au fur et à mesure de son évacuation. Les mêmes mesures peuvent être décidées à tout moment par le maire au nom de l'Etat. Ces mesures peuvent faire l'objet d'une exécution d'office. »

Le I de l'art L1331-29 précise que :

« Si un immeuble a fait l'objet d'une déclaration d'insalubrité irrémédiable, 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. »

Ainsi, l'autorité administrative est légalement habilitée à exécuter d'office les mesures qui, le cas échéant, seraient édictées par un arrêté d'insalubrité irrémédiable, à savoir, celles qui permettent d'empêcher l'accès et l'usage de l'immeuble et, éventuellement la démolition de l'immeuble, sous réserve d'y être autorisée par le juge judiciaire.

L'arrêté d'insalubrité irrémédiable peut être suivi d'une procédure d'expropriation relevant du régime de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, dite « Vivien »¹⁷.

Depuis la réécriture de cette loi, sous l'effet de l'ordonnance du 15 décembre 2005, l'expropriation peut être poursuivie dans le cadre de ce régime dérogatoire dans le seul but de supprimer les locaux

¹⁷ Aujourd'hui codifiée au nouveau code de l'expropriation /L.511-1 à L.511-9

insalubres irrémédiables ou les bâtiments d'habitation en péril assujettis à une prescription de démolition ou d'une interdiction définitive d'habiter.

Cependant, l'engagement d'une procédure d'expropriation n'est pas une obligation pour la collectivité locale, laquelle peut estimer une telle opération inopportune pour des raisons qui lui sont propres.

Pour autant, elle ne peut se désintéresser totalement du sort de l'immeuble compte tenu des risques qu'il présente.

Or, les opérations de démolition sont coûteuses et les possibilités de recouvrement des frais engagés dans le cadre de travaux d'office peuvent s'avérer très aléatoires, voire quasi nulles au regard de la situation délicate des propriétaires.

La collectivité peut-elle alors éviter de procéder à la démolition, alors que celle-ci a été prescrite par l'arrêté préfectoral ?

La personne publique habilitée à exécuter d'office un arrêté d'insalubrité (le maire ou, à défaut, le préfet) commettrait une faute de nature à engager la responsabilité de la collectivité qu'elle représente si elle s'abstenait de faire usage de ses pouvoirs d'intervention pour remédier à un risque connu et de nature à porter atteinte à la santé ou à la sécurité des personnes.

Or, l'existence d'un arrêté d'insalubrité irrémédiable suffit en soi à établir le caractère notoire du risque.

Aussi, en cas de carence du propriétaire et d'abstention de la collectivité (maire ou préfet), l'incident qui serait directement lié à l'état insalubre de l'immeuble pourrait engager la responsabilité administrative.

La collectivité compétente doit donc tenir compte de son obligation d'agir pour éviter la survenance d'un incident lié à l'état de l'immeuble et prendre les mesures utiles à cette fin.

Par ailleurs, la décision d'intervenir d'office doit viser à atteindre les buts de l'arrêté préfectoral d'insalubrité, c'est-à-dire à supprimer les risques d'atteinte à la santé et à la sécurité des occupants ou du public.

En matière d'insalubrité, l'appréciation des circonstances doit être plus nuancée qu'en péril.

Il faut rappeler que dans le cas où le Coderst conclut à l'insalubrité irrémédiable d'un immeuble, le préfet peut assortir son arrêté d'une prescription de démolition, sans y être tenu. Il s'agit alors d'une compétence propre du préfet. L'arrêté est nécessairement assorti d'une interdiction définitive d'habiter.

L'obligation de démolir doit cependant être motivée. En cas de contentieux le juge administratif peut vérifier si l'état d'insalubrité nécessitait, pour y mettre fin, de recourir à une telle mesure.¹⁸

Le plus souvent, la demande de démolition sera justifiée au regard de facteurs conjugués touchant aux éléments de structure du bâtiment (stabilité, risque de péril) et d'insalubrité qui ne peuvent être traités par des mesures moins contraignantes.

Dans ce cas, si le propriétaire n'exécute pas spontanément l'arrêté et qu'il n'entreprend pas la réhabilitation de son immeuble, il est fort probable que le risque d'atteinte à la sécurité publique, outre à la salubrité publique, perdure indépendamment de la libération des locaux.

Il reviendra donc au maire et, à défaut, au préfet d'exécuter les travaux de démolition au lieu et place du propriétaire quand bien même les chances de recouvrement des frais ainsi engagés seraient incertaines.

Ce n'est que dans l'hypothèse où il serait possible de sécuriser l'immeuble sans recourir à sa démolition, notamment par l'exécution de mesures empêchant l'accès et l'usage de l'immeuble, ou toute autre mesure utile, telles que prévues par les dispositions précitées des articles L1331-28 et L1331-29, que l'autorité administrative pourrait se dispenser de démolir d'office.

Toutefois, il faut observer que cette situation ne devrait se présenter que de manière exceptionnelle.

En effet, d'une part, il n'y a pas lieu d'assortir l'arrêté d'insalubrité d'une demande de démolition lorsque celle-ci n'apparaît pas nécessaire pour remédier aux risques d'atteinte à la sécurité ou à la

¹⁸ Voir en ce sens, CAA Bordeaux, 20 Nov. 1997, req.n° 95BX01642

santé des personnes, et alors même que d'autres mesures moins contraignantes permettent de sécuriser l'immeuble.

Ensuite, il faut rappeler que depuis la réécriture de la loi « Vivien », l'expropriation peut être poursuivie dans le cadre de ce régime dérogatoire dans le seul but de supprimer les locaux insalubres irrémédiables : il n'est donc plus nécessaire de justifier d'un projet de construction de logements, ou d'un projet d'intérêt général (opération d'urbanisme,...) comme cela était requis par les dispositions initiales de la loi.

Aussi, la collectivité publique aura-t-elle le plus souvent intérêt à engager les travaux de démolition dans le cadre d'une opération d'expropriation, de sorte qu'elle puisse devenir propriétaire du terrain d'assiette de l'immeuble démoli.

6. INCIDENTS de PARCOURS

6.1 Après le début de l'engagement des travaux d'office, le propriétaire décide d'engager les travaux : quelle marche à suivre ?

En droit, le propriétaire ayant été dûment mis en demeure de faire les travaux, puis informé que les travaux d'office allaient être mis en œuvre (*dans un délai raisonnable*), il ne peut s'y opposer.

Aussi dès lors que le processus de réalisation des travaux d'office a été enclenché, l'administration doit poursuivre la procédure.

Cependant, si l'administration peut toujours apprécier l'opportunité de débiter ou de poursuivre les travaux, et selon les cas d'espèce, tenir compte de la bonne ou mauvaise volonté du propriétaire - ce qui peut être établi par une ultime mise en demeure adressée au propriétaire- elle doit prendre en compte les éléments suivants :

- si la procédure a été engagée par la commune ou par l'Etat (diagnostics effectués ou en cours, passation de marchés, maître d'œuvre choisi et entreprises retenues ...) sans que le chantier ait physiquement démarré, l'administration peut renoncer à le poursuivre, en s'entourant de précautions (engagement écrit du propriétaire et calendrier d'exécution). Mais l'administration garde la possibilité de reprendre les travaux d'office si le propriétaire ne respecte pas le cahier des charges établi.

Il doit cependant bien être précisé au propriétaire qu'il devra assumer les conséquences financières de ses « hésitations » : remboursement à l'administration de tous les frais engagés pour mener les travaux d'office (coûts divers, diagnostics, dédits aux maîtres d'œuvre, indemnités aux entreprises dont le marché a dû être résilié...)

- si le chantier a physiquement démarré, il est fortement déconseillé de l'arrêter, car, outre les dédits dus aux différents intervenants, le paiement des travaux déjà effectués et les indemnités diverses, se posent des questions de responsabilité : ni le maître d'œuvre ni les entreprises ayant engagé, ni ceux et celles qui pourraient le poursuivre à la demande du propriétaire, ne sauraient voir engagée leur responsabilité pour des travaux qu'ils n'ont pas entièrement assurés. Le maître d'ouvrage (DDT, EPCI ou commune) n'a non plus aucun intérêt à pouvoir voir sa responsabilité engagée dans cette même circonstance.

Si le propriétaire fait obstacle à l'exécution des travaux d'office, il faudra pouvoir justifier d'un refus caractérisé de sa part de respecter l'arrêté pour obtenir, auprès du juge des référés, l'autorisation d'entrer dans les lieux (utilité de la mise en demeure préalable à la saisine du juge).

6.2 Cas d'une interdiction temporaire d'habiter et/ ou cas où la réalisation des travaux impose la libération temporaire du logement : des locataires ne veulent pas partir, or c'est une nécessité compte tenu du risque, quels moyens pour forcer à ce départ ?

Il faut saisir le TGI en référé pour être autorisé à faire libérer les locaux, en application du respect du droit du domicile. On précise que la libération des lieux demandée au juge n'est pas définitive : c'est normalement une libération temporaire des lieux pour faire les travaux avec obligation d'accepter un hébergement dont le juge peut préciser le lieu, le calendrier et/ou autres conditions, et prévoir les conditions de retour.

Il faut que l'arrêté soit suffisamment explicite sur le caractère immédiat de l'interdiction d'habiter et que les éléments du dossier établissent indiscutablement le danger pour les occupants ainsi que leur refus de faire droit à l'injonction. A défaut, il faudra compléter le dossier par un rapport de visite, et /ou une mise en demeure préalable de quitter les lieux.

Les différentes étapes de la procédure sont :

- l'assignation à comparaître en référé devant le TGI (lieu de l'immeuble - articles 808 et 809 du code de procédure civile) pour une audience fixée, arrêtée avec le greffe;
- elle peut être délivrée en urgence, « d'heure à heure », par requête préalable ;
- l'assignation est rédigée par le demandeur (ou son avocat). C'est une procédure formalisée. (règles de forme impératives) L'assignation est signifiée par huissier aux occupants,
- le juge statue après l'audience; s'il donne satisfaction au demandeur, son ordonnance peut être exécutée avec le concours de la force publique.

6.3 Il y a urgence à évacuer (en cas de péril par exemple) et les occupants refusent de quitter les lieux : quelle procédure ?

En cas d'urgence et de nécessité d'évacuation par l'autorité publique il n'y a pas lieu de faire une procédure de référé devant un juge, car c'est une mesure de sécurité publique (et non une expulsion) : si la médiation ne suffit pas à persuader les occupants à quitter temporairement les lieux, il est fait appel à la force publique compte tenu de l'urgence et on peut aussi faire appel aux pompiers.

En cas d'arrêté de péril imminent prévoyant l'évacuation des occupants, cette décision est exécutoire et le préfet doit prêter le concours de la force publique au maire, lorsque la commune ne dispose pas d'une police municipale, elle-même compétente pour faire évacuer les occupants, en application de l'arrêté du maire.

7. HEBERGEMENT des OCCUPANTS

7.1 Cas d'une interdiction temporaire d'habiter et/ ou cas où la réalisation des travaux impose la libération temporaire du logement et le propriétaire n'a pas procédé à l'hébergement. Le maire ou le préfet doivent se substituer. Quelle procédure ?

Aucune procédure particulière ne s'impose au maire ou au préfet pour procéder à l'hébergement des occupants. La défaillance du propriétaire se constate lorsqu'il n'a pas fait connaître au maire, ou au préfet, l'offre d'hébergement qu'il a faite aux occupants, à la date prévue dans l'arrêté d'insalubrité ou de péril. La défaillance se constate aussi lorsque l'hébergement n'a pas été proposé à l'occupant et que cela bloque les travaux. Sauf si le propriétaire a lui-même fait savoir au maire ou au préfet qu'il n'est pas en mesure d'assurer l'hébergement des occupants, le maire ou le préfet doit prendre acte, par

courrier au propriétaire, de l'absence d'hébergement des occupants et lui préciser que la collectivité publique est amenée à se substituer à lui et à ses frais.

En particulier, aucune mise en demeure préalable du propriétaire ne s'impose. En effet, si les mises en demeure sont prévues avant exécution d'office des travaux ou mesures prescrites, aucune mise en demeure n'est prévue à l'article L.521-3-2, relatif au relogement ou à l'hébergement des occupants.

7.2 Suite à un arrêté d'insalubrité réparable, peut-on imposer, aux frais du propriétaire, l'hébergement temporaire des occupants, dans l'une des situations suivantes :

Le logement est toujours occupé par le locataire :

Oui si l'arrêté prévoit l'interdiction temporaire d'habiter ou si la nature des travaux l'impose. Il s'agit du cas classique.

Le locataire avait donné congé auparavant et s'engageait à quitter les lieux (après plainte et avant avis du Coderst)

Non, a priori le propriétaire n'est pas tenu d'assurer l'hébergement du locataire.

En cas d'hébergement par la collectivité, on ne peut pas mettre les frais à la charge du propriétaire.

Le locataire assume la responsabilité de sa décision de quitter les lieux (mais, on aurait pu lui conseiller de ne pas donner congé alors qu'une procédure d'insalubrité était engagée ...)

Cependant, si le terme du congé n'est pas expiré au moment de la notification de l'arrêté, l'occupant paraît bénéficier d'un droit à hébergement car son bail est suspendu et prorogé, même si le congé emporte des effets de droit indépendamment de la procédure administrative.

En revanche, si le délai du congé est échu, l'occupant doit quitter les lieux et le bailleur serait en droit de demander son expulsion.

Le tribunal d'instance a prononcé la résiliation du bail et permis l'expulsion

Non, on ne peut pas mettre les frais d'hébergement à la charge du propriétaire dans le cas où le tribunal d'instance a prononcé l'expulsion, car l'occupant n'est plus « de bonne foi ». La décision du tribunal d'instance a autorité de force jugée et l'Etat doit prêter son concours à l'exécution des décisions de justice. ***Cependant l'ordonnance d'expulsion doit être devenue définitive car l'appel est en principe suspensif.***

A souligner, le recours souhaitable à un accompagnement social dans tous les cas.

7.3 Suite à un arrêté de police, la collectivité engage les travaux d'office et les occupants ne veulent pas quitter les lieux (sachant que les travaux prévus ne peuvent être effectués en milieu occupé) : quelle procédure ?

Pour faire échec au refus des occupants de quitter leur logement alors que les travaux qui doivent y être effectués nécessitent la libération des lieux, la commune ou l'Etat doit saisir le TGI en référé par assignation des occupants récalcitrants pour être autorisé(e) à faire libérer les lieux, accompagné(e) d'un huissier de justice et d'un serrurier, en présence du commissaire de police (ou de force de police ou de deux témoins, dans les conditions ***de l'art 142-1 du nouveau code des procédures civiles d'exécution***) et à assurer l'hébergement des occupants.

La procédure est une assignation en référé sur la base des articles 808 et 809 du code de procédure civile.

Assignation qui peut être d'heure à heure en cas d'urgence. (Voir point 6-2 ci-dessus)

Le dossier de saisine du juge doit présenter le dossier, justifier le besoin de libérer les locaux pour effectuer les travaux prescrits par arrêté, prévoir les conditions précises d'hébergement.

Cette procédure a été fréquemment utilisée à Paris en matière de suppression du risque plomb.

8. LES CREANCES et le PAIEMENT

8.1 Quels éléments peuvent être compris dans le titre de recette qu'adresse la commune, l'EPCI ou la DDT, au propriétaire suite à l'exécution d'office des travaux?

Tout ce qui a été rendu nécessaire par l'exécution d'office par le maître d'ouvrage public, tous frais liés à sa responsabilité de maître d'ouvrage (expertises complémentaires, référés préventifs, maîtrise d'œuvre, assurances, respect de prescriptions architecturales particulières, travaux complémentaires nécessaires ...).

Le champ couvert par les articles *R.511-5, 129-4 du CCH et R.1331-9* du CSP précités est volontairement assez large; en cas de litige, il faudra évidemment justifier la nécessité d'avoir engagé ces dépenses.

Depuis la loi ALUR, un taux de 8% du montant des travaux est perçu en sus par la collectivité qui a effectué les travaux d'office, au titre de la rémunération de la maîtrise d'ouvrage publique. (Art. L. 543-2 du CCH)

Le titre de perception (ou de recettes) envoyé pour remboursement au propriétaire doit permettre à celui-ci de savoir quels furent les travaux effectués au regard de l'arrêté. Le Conseil d'Etat a précisé, dans un arrêt du 7 mars 2012, 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.¹⁹ Aussi est-il fortement conseillé à l'ordonnateur ou prescripteur de l'arrêté, d'envoyer un courrier au débiteur l'avertissant qu'il recevra un titre de perception correspondant aux travaux d'office effectué en application de l'arrêté ...avec le détail des travaux effectués et leur cout, auxquels peut s'ajouter le cout de l'hébergement d'office...

8.2 A quel taux sont facturés les travaux ?

Comme tous travaux de réparation portant sur des immeubles d'habitation, construits depuis plus de 2 ans, le taux de TVA applicable aux travaux est celui de droit commun en la matière soit, depuis 2016, 10%

8.3 A qui est adressé le titre de recette/perception ?

Au(x) propriétaire (x) et titulaires de droits réels, tels qu'ils figurent au fichier immobilier (et quelle que soit la forme juridique du propriétaire, SCI, SARL) et qui est normalement celui à qui a été faite la mise en demeure (sous réserve de la solidarité qui joue entre tous les propriétaires successifs – voir *infra*)

Si le propriétaire tel qu'il figure au fichier immobilier est décédé, ou introuvable, le titre de recette est libellé à son nom (voir le 2.2 ci-dessus)

En copropriété, à chacun des copropriétaires au prorata de leurs tantièmes, lorsque les travaux ont été exécutés d'office sur les parties communes (en application des dérogations inscrites au code de la santé publique et au CCH pour éviter à la collectivité publique d'envoyer un titre de recette et d'avoir à recouvrer sa créance sur un syndicat de copropriétaires, de toute évidence, impécunieux, sachant que les

¹⁹ en effet, les titres de perception envoyés par le trésor public ne sont guère explicites pour le débiteur ...

garanties de l'ordonnance du 11 janvier 2007 ne peuvent pas jouer sur le syndicat des copropriétaires ni sur les seules parties communes)

8.4 : Si le bien concerné par les travaux d'office est en indivision, dont les membres sont connus : à qui est adressé le titre de recouvrement ?

En conséquence du rappel fait en 2.3 ci-dessus, qui a édicté une solidarité entre les indivisaires, la collectivité publique peut adresser le titre de perception résultant de l'exécution d'office des mesures prescrites par un arrêté de police à n'importe lequel des indivisaires, et, notamment, à celui qu'elle connaît. (L541-2-1 du CCH)

8.5 : Si le bien concerné par les travaux d'office est en usufruit²⁰ : à qui est adressé le titre de recouvrement ? Voir aussi le point 2.4

Si les travaux sont exécutés d'office, la créance est envoyée en priorité à celui qui est tenu aux travaux concernés, qui est nécessairement celui à qui a été envoyée la mise en demeure : nu-propriétaire ou usufruitier, si ce dernier est bailleur.

En cas de défaillance de l'un d'eux, compte tenu du fait, en effet, que s'agissant d'une créance unique et que la réalisation des travaux d'office valorise la partie du bien de chacun, on considère que l'administration pourrait réclamer, à l'un ou à l'autre, tenus à ce titre solidairement²¹, l'intégralité des sommes dues, ceci sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux.

Parallèlement et pour les mêmes raisons, le privilège spécial immobilier sera inscrit sur le bien dans son entier (nue-propriété et usufruit)

8.6 Lorsque la ville a bénéficié d'une subvention de l'Anah de 50% pour exécuter les travaux d'office, que recouvre-t-elle sur le(s) propriétaire(s) ?

Lorsque la commune a bénéficié d'une subvention de l'Anah pour réaliser des travaux d'office, elle recouvre le montant des frais engagés pour leur totalité, que ce soit sur un propriétaire, ou exploitant, individuel ou sur une copropriété. Dans ces cas, la subvention reste acquise à la commune en rémunération du service rendu et du risque assumé.

On rappelle que lorsque les travaux d'office concernent les parties communes d'un immeuble en copropriété, la créance de la commune est récupérée non pas sur le syndicat des copropriétaires mais sur chacun des copropriétaires concernés, ceci en application respective du II de l'article L.1331-30 du CSP, des art L.129-4 et L.511- 4 du CCH²² afin d'éviter à la commune²³ d'être face à une copropriété généralement défaillante et /ou impécunieuse. Ceci implique que la commune ait connaissance des millièmes détenus par chaque copropriétaire (état à fournir par le syndic) pour effectuer elle-même la répartition du montant de la créance due par chacun.

Il est précisé que la subvention à la commune ne prive pas les copropriétaires « de bonne foi » de pouvoir bénéficier d'une subvention de l'Anah dans les conditions normales d'éligibilité précisées par l'Agence²⁴.

²⁰ Et que celui-ci est renseigné au fichier immobilier

²¹ Même s'il n'existe pas de solidarité légale en usufruit ;

²² qui disposent que « Si l'immeuble relève du statut de la copropriété, le titre de recouvrement est adressé à chaque copropriétaire pour la fraction de créance dont il est redevable. »

²³ ou à l'Etat ou à l'EPCI car les règles sont les mêmes.

²⁴ cf : Instruction n° i- 2007-03 du 31 décembre 2007 relative aux subventions de l'Anah dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne.

Pour ces raisons tenant à la lourdeur des travaux d'office sur les parties communes d'une copropriété le législateur a prévu que la collectivité publique pouvait ne se substituer (sur le plan financier) qu'aux seuls copropriétaires défaillants.

Bien entendu, des travaux d'office peuvent être effectués sur les lots privatifs d'une copropriété si l'arrêté de police concernait spécifiquement des lots privatifs (exclusivement ou en sus des parties communes) et la créance est recouvrable - pour sa totalité - sur ce seul copropriétaire concerné. Sur les questions de copropriété, on se reportera à la Fiche ad hoc du guide « agir contre l'habitat insalubre ou dangereux »

8.7 La ville est-elle tenue de recouvrer la totalité des créances dues par les propriétaires ou peut-elle décider d'abandonner certaines créances de propriétaires impécunieux ?²⁵

On rappelle les principes généraux du recouvrement des créances publiques : l'ordonnateur (maire de la commune, EPCI ou DDT) émet un titre de perception qui correspond à l'ensemble des frais assurés par la collectivité publique pour la réalisation des travaux d'office. Il appartient au comptable public de mettre en recouvrement ce titre auprès des débiteurs individuellement mentionnés dans les titres de recettes. Le comptable est responsable du recouvrement sur ses deniers propres. Il lui appartient donc de mobiliser tous les moyens de droit pour recouvrer les créances. Si la procédure normale de recouvrement échoue, le comptable demande à l'ordonnateur (maire de la commune, EPCI ou DDT) l'autorisation d'engager les poursuites permettant l'exécution forcée, *telles que l'opposition (communes) ou l'avis (Etat) à tiers détenteur*, les saisies sur comptes bancaires ...ou autres, solidarité entre propriétaires successifs, mobilisation du privilège spécial immobilier, saisie immobilière ...

Lorsque le recouvrement n'a pu être honoré, le comptable public demande à la commune d'accepter cette créance en non valeur (*délibération du conseil municipal*) afin de dégager sa responsabilité pécuniaire. C'est donc dans ce cadre qu'une commune peut ne pas recouvrer tout ou partie de ses créances.

Cependant, cette procédure n'empêche pas la commune, (ou l'Etat) de faire bénéficier tel ou tel débiteur, par exemple des 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 délibère²⁶. 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.

Un tel schéma implique que, lorsqu'on est face à des personnes impécunieuses ou fragiles, un suivi social pour les aider lors de ces procédures.

9. LES GARANTIES et PRIVILEGES des CREANCES PUBLIQUES LIEES aux TRAVAUX D'OFFICE

9.1 Qui effectue l'inscription du privilège spécial immobilier ²⁷?

²⁵ Source : DGFIP/ Service des collectivités locales /Bureau de l'expertise juridique

²⁶ C'est en effet une dépense budgétaire car la commune est amenée à prendre la charge financière de cette remise dans ses écritures comptables.

²⁷ Voir l'instruction du 10 septembre 2007 de la direction générale des impôts.

C'est la collectivité publique qui fait l'avance des frais en matière de travaux d'office, (ainsi que de relogement ou d'hébergement des occupants protégés) qui effectue cette inscription. C'est en effet elle qui est titulaire de la créance.

Depuis la loi MOLLE du 25 mars 2009, en cas de travaux d'office, **autres que de démolition**²⁸, la commune, l'EPCI ou l'Etat (DDT) peut ne procéder à l'inscription qu'au moment de l'émission du titre de perception et n'a plus à prévoir nécessairement une inscription en deux phases, car ce privilège prime toutes les autres sûretés, sans qu'il ait à « prendre rang »²⁹. **Cependant, il peut être prudent de procéder à la 1ere inscription dès la mise en demeure sur un montant évalué des travaux, pour se prémunir du risque de mise en règlement ou liquidation judiciaire ultérieure d'un propriétaire, autre qu'une personne physique (SCI, SARL, commerçant en nom propre, association...)** En effet, lorsqu'une « procédure collective » (sauvegarde, redressement ou liquidation judiciaire) est ouverte par jugement contre le commerçant ou la société, propriétaire, aucun privilège ne peut plus être inscrit sur le bien, ni les créances payées (application du code du commerce). L'intérêt du PSI, s'il a été inscrit avant, même si les travaux ne sont terminés qu'après le jugement d'ouverture de la procédure contre le propriétaire, et que le montant précis de la créance ne fait l'objet de l'inscription définitive du PSI qu'après, est qu'il est réputé avoir été inscrit avant le jugement d'ouverture de la procédure et qu'il pourra être honoré en priorité.

9. 2 L'immeuble sous arrêté a été vendu en cours de procédure et la collectivité publique a effectué des travaux d'office : à qui envoyer le titre de perception ? En d'autres termes, comment fonctionne le mécanisme de la solidarité entre acquéreurs successifs ?³⁰

Exemple :

Soit un immeuble déclaré insalubre par arrêté; l'arrêté a été régulièrement publié au fichier des hypothèques.

M. X, propriétaire n'exécute pas les travaux prescrits. La collectivité le met en demeure, en vain et entreprend les démarches pour exécuter d'office les travaux.

Entre temps, M.X se débarrasse de son bien et le vend à M.Z. La collectivité rappelle à M.Z l'obligation qui pèse sur lui d'exécuter les travaux prescrits par l'arrêté et lui renvoie une mise en demeure. M.Z est tout aussi défaillant.

La collectivité engage alors les travaux d'office sur l'immeuble.

Sachant que la loi – art L.541-2 et 541-3 du CCH prévoit un mécanisme de solidarité, comment la collectivité fait-elle jouer ce mécanisme ?

Le service ordonnateur de la collectivité émet un titre de recettes au nom d'un débiteur nommé mentionné, une fois tous travaux et mesures exécutés, et l'envoie au débiteur (en procédure comptable, ce titre est parallèlement « pris en charge » par le comptable public)

A quel débiteur ? Logiquement à M.Z, l'acquéreur, nouveau propriétaire, mais rien n'empêche l'ordonnateur, compte tenu de la situation de fait ou de l'opportunité, de le mettre au nom de M.X et de l'envoyer à M.X, vendeur, (à priori plus solvable, la procédure a été engagée contre lui ...) tenu au titre de la solidarité.

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

²⁸ Si l'inscription du privilège spécial immobilier n'est effectuée qu'au moment de l'émission du titre de perception correspondant à des travaux de démolition d'office (ainsi que pour le relogement ou l'hébergement des occupants) le privilège prend rang au moment de son inscription et ne prime pas les autres sûretés.

²⁹ Voir la fiche ad hoc du guide des procédures

³⁰ Source : DGFIP/ Service des collectivités locales /Bureau de l'expertise juridique

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.

Combien de propriétaires successifs peuvent être appelés au titre de la solidarité légale et à partir de quel moment ?

Tous les propriétaires de l'immeuble depuis la date de la publication au fichier immobilier de l'arrêté d'insalubrité, ou de péril, le concernant, et indépendamment de la date de la réalisation des travaux d'office, car, en application de l'arrêté, tous étaient tenus de les exécuter.

9.3 Comment fait-on jouer le privilège immobilier spécial ?

Dans le même exemple que ci-dessus, en parallèle, la créance a fait l'objet d'une inscription du privilège spécial immobilier sur l'immeuble; cette inscription qui grève l'immeuble ne peut être mise en œuvre que contre M.Z, propriétaire défaillant sur le bien duquel ont été exécutés les travaux d'office. Si M.Z décide alors à son tour de se débarrasser de son bien, au moment de la mutation la collectivité publique peut s'opposer au versement du prix de la cession au vendeur, en faisant valoir son privilège et récupérer sa créance.

Dans d'autres cas, pour récupérer sa créance, la collectivité publique peut engager une saisie immobilière pour faire vendre le bien et faire jouer son privilège, selon les règles et formes prévues, par le code des procédures civiles d'exécution³¹.

Le privilège n'emporte, pas plus qu'une quelconque autre sûreté, transfert de propriété ou expropriation du bien. C'est une garantie de récupération d'une créance non une voie d'appropriation.

Comme indiqué au 9.3 ci-dessus, il faut prendre garde au fait que si le propriétaire est une société, ou un commerçant, en cas de situation de cessation de paiement, il peut faire l'objet d'une « procédure collective » en application du code de commerce. Dans ce cas, aucune sûreté –hypothèque ou PSI – ne peut plus être inscrite sur le bien et la créance de la collectivité publique risque de n'être pas honorée. **La collectivité publique a donc toujours intérêt à vérifier la solvabilité du propriétaire³² au moment de la mise en demeure³³ avant travaux d'office, et de procéder à une 1ere inscription du PSI à titre de provision.**

9. 4 Si le montant de la créance est supérieur au fruit du privilège spécial que se passe-t-il ?³⁴

Si la mise en œuvre du privilège spécial immobilier (à l'occasion de mesures d'exécution engagées sur l'immeuble concerné) ne permet pas le remboursement intégral de la créance, le créancier public (et son comptable) reste titulaire d'une créance résiduelle qu'il peut recouvrer et poursuivre sur d'autres biens du débiteur (mobiliers ou immobiliers).

Si le bien immobilier en cause est en SCI, comment cela se passe-t-il ?

La vente du bien de la SCI ne suffit pas à honorer la créance publique et la SCI n'a rien d'autre au capital ; en revanche, les associés peuvent avoir d'autres biens.

³¹ C'est le comptable (trésorier) de la collectivité publique qui est chargé de mettre en œuvre toutes les procédures d'exécution forcée et sur demande ou autorisation de l'ordonnateur.

³² Infogreffe

³³ Voir aussi, en cas de doute sur les qualités du propriétaire, au moment de la prise de l'arrêté lui-même.

³⁴ Source : DGFIP/ Service des collectivités locales /Bureau de l'expertise juridique

La responsabilité des associés d'une SCI n'est pas limitée : en effet le premier alinéa de **l'article 1857 du code civil** dispose "*à l'égard des tiers, les associés répondent indéfiniment des dettes sociales à proportion de leur part dans le capital social à la date de l'exigibilité ou au jour de la cessation de paiement*".

Ainsi dans le cas où la vente du bien de la SCI n'a pas suffi à désintéresser le créancier, le solde peut être poursuivi indéfiniment sur le patrimoine des associés pour chacun à proportion de leur quote-part dans la SCI.

Préalablement la collectivité publique créancière doit avoir « vainement poursuivi », c'est à dire utilisé toutes les voies de droit pour récupérer sa créance sur la SCI elle-même. (laquelle peut avoir d'autres biens)

La mise en cause des associés de la SCI ne peut se faire qu'à cette condition, (article 1858 du code civil), appréciée souverainement par le juge..

Si l'immeuble est le seul bien au capital de la SCI et que la collectivité créancière l'a fait saisir pour se rembourser puis, puis a fait saisir le compte bancaire résiduel de la SCI ... et qu'il ne reste rien, la collectivité pourra effectivement arguer des « vaines poursuites ».

Le comptable engage alors les poursuites sur la base de titres informatifs émis par l'ordonnateur à l'encontre de chaque associé, précisant sa quote-part dans la SCI. Ces titres sont rattachés matériellement au titre initial au nom de la SCI, mais ne font pas l'objet d'une prise en charge comptable.

Les poursuites sont engagées comme en matière de produits locaux.

***Par exemple**, soit un immeuble, propriété d'une SCI de 4 personnes, chaque associé ayant une part de 25% et dont la valeur est de 150 000 €; des travaux d'office et des mesures d'hébergement provisoire sont engagés pour un montant de 250 000 €. La vente de l'immeuble, travaux effectués, rapporte 170 000 €. La SCI reste débitrice vis à vis de la collectivité publique de 80 000 €.*

Tout le capital de la SCI ayant été vendu pour honorer la créance, la collectivité publique justifie de vaines poursuites et se retourne alors vers les 3 associés : chacun va être débiteur du solde de la dette de la SCI au prorata de sa quote-part, c'est à dire 25% sur ses biens propres, soit 20 000 € à la charge de chacun des associés sur ses biens propres.