

TRAVAUX ET HEBERGEMENT D'OFFICE – LE RECOUVREMENT DES CREANCES PUBLIQUES

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

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

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

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

I- Principes de base :

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

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

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

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

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

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

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

Position confirmée : **CE 26 février 2014**

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

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

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

II - Les modes de recouvrement forcé des créances publiques

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

L'ordonnateur peut autoriser le comptable à prévoir un échelonnement du paiement de la créance par le propriétaire débiteur, dans le cadre du recouvrement amiable de la créance. De même, la collectivité peut décider de faire bénéficier tel ou tel débiteur, par exemple des propriétaires ou copropriétaires très modestes ou impécunieux, d'une remise de dettes gracieuse, pour tout ou partie de sa dette. Dans ce cas, l'ordonnateur de la commune doit proposer cette remise gracieuse avec tous justificatifs au conseil municipal, qui en délibère¹.

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

Cela aboutit à l'émission d'un titre de perception au débiteur, immédiatement suivi d'une remise gracieuse. Le comptable reçoit à la fois le titre de perception et sa remise.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les cas d'immeubles en indivision

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

"Lorsqu'un arrêté pris en application des articles L123-3 (devenu le L184-1) ou L.511-11 du présent code concerne un immeuble en indivision, à compter de la notification qui a été adressée aux indivisaires par l'autorité administrative, ceux-ci sont solidairement tenus du paiement des sommes résultant des mesures exécutées d'office et des frais d'hébergement ou de relogement des occupants.

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

.....

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

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

Le cas des copropriétés de fait, sans règlement ni syndic

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

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

recouvrement en mettant tout ou partie du coût des travaux réalisés d'office à la charge de la copropriété puis, du fait de la carence constatée de celle-ci, en poursuivant le recouvrement auprès d'un des copropriétaires solidairement tenu de cette dette."

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

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

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

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

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

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

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