

Le traitement de l'habitat indigne par expropriation

Avertissement

La présente note a été rédigée en adoptant les nouvelles dispositions, codifiées, des mesures de police relatives à l'insalubrité ou à l'insécurité des bâtiments d'habitation issue de l'ordonnance du 16 septembre 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations. Les modifications rédactionnelles opérées sur les dispositions intéressant l'expropriation n'ont aucune incidence sur les opérations d'expropriation- notamment engagées sur la procédure de la « loi Vivien » - en application d'arrêtés d'insalubrité ou de péril pris antérieurement à 2020. En effet, les textes de 2020 n'ont en rien modifié le régime applicable à ces opérations et n'ont fait que de la coordination législative.

Situations visées

Le traitement de l'habitat indigne, c'est à dire des locaux à usage d'habitation, dont l'état expose les occupants, actuels ou futurs, à des risques graves pour leur santé ou leur sécurité¹, que cet habitat, vacant ou occupé, soit frappé ou non d'un arrêté d'insalubrité ou d'insécurité (ex péril), peut nécessiter leur expropriation. Celle-ci peut s'appliquer à des immeubles ponctuels, ou à un ensemble d'immeubles, diffus ou concentré, situés dans le périmètre d'un projet d'ensemble, ou non.

L'expropriation de ces immeubles indignes est tout particulièrement justifiée dans le cadre de démarches opérationnelles d'OPAH- de renouvellement urbain (RU), de résorption de l'habitat insalubre (RHI) ou de THIRORI, telles que figurant dans les instructions de l'ANAH². Ceci étant, les cas d'application de l'expropriation de l'habitat indigne sont, évidemment, juridiquement indépendants des mécanismes opérationnels et financiers de l'ANAH, dès lors qu'ils sont justifiés par un projet d'utilité publique ou par la seule résorption de cet habitat, comme précisé ci-après.

Le déroulé des diverses procédures d'expropriation applicables répond aux différentes situations à traiter ci-après :

I - Immeubles à usage d'habitation frappés d'un arrêté d'insalubrité ou d'un arrêté d'insécurité (hors urgence) pris en application de l'article L.511-11 nouveau du CCH ordonnant la démolition ou l'interdiction définitive d'habiter : procédure spécifique selon la loi dite « Vivien » du 10 juillet 1970, aujourd'hui codifiée aux articles L.511-1 et suivants du code de l'expropriation ;

II - Immeubles frappés d'un arrêté de police relatif à l'insalubrité ou à la sécurité et prescrivant des travaux de réparation : expropriation selon les procédures de droit commun du code de l'expropriation

III - Immeubles pouvant être qualifiés d'insalubres, compte tenu de leur état, au sens de l'article L300-1 du code de l'urbanisme : expropriation selon les procédures de droit commun du code de l'expropriation

¹ A ce titre, on ne traite dans la présente fiche que les cas d'habitat indigne, au sens ci-dessus, tel que figurant à l'art 1-1 modifié de la loi Besson. On ne traitera pas les immeubles dégradés à restaurer dans le cadre des opérations d'aménagement que sont les opérations de restauration immobilière (ORI) qui font l'objet de fiches et notes spécifiques.

² Voir Instruction de l'ANAH du 12 septembre 2014, relative aux opérations de RHI et de THIRORI

Les deux premières situations font l'objet des développements ci-après, complétés par des commentaires méthodologiques, la troisième est abordée sans développements particuliers, s'agissant de la procédure de droit commun du code de l'expropriation.

I- Exproprier des locaux d'habitation indignes en application de la "loi Vivien"

Objet

Résorber par expropriation, suivie d'une démolition, reconstruction ou non, réaffectation ou réhabilitation lourde, l'insalubrité ou le danger grave présenté par des immeubles d'habitation, pris individuellement ou en ilots. Cette résorption peut s'appliquer à des immeubles ponctuels, diffus ou non, dans une zone, s'inscrire, ou non, dans un projet d'ensemble.

Textes applicables : primitivement les articles 13 à 19 de la "loi Vivien" du 10 juillet 1970, codifiée au code de l'expropriation sous les articles L.511-1 à L.511-9.
Loi intégralement déclarée conforme à la Constitution par une décision du Conseil constitutionnel du 17 septembre 2010.

Cas d'application : immeubles visés et exclus

Article L.511-1 du code de l'expropriation

"Peut être poursuivie, dans les conditions prévues aux articles L.511-2 à L.511-9, au profit de l'Etat, d'une société de construction dans laquelle l'Etat détient la majorité du capital, d'une collectivité territoriale, d'un organisme y ayant vocation ou d'un concessionnaire d'une opération d'aménagement mentionné à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, l'expropriation :

1° Des immeubles ayant fait l'objet d'un arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité pris en application de l'article L. 511-11 du code de la construction et de l'habitation et ayant prescrit la démolition ou l'interdiction définitive d'habiter ;

2° A titre exceptionnel, des immeubles qui ne sont eux-mêmes ni insalubres, ni impropres à l'habitation, lorsque leur expropriation est indispensable à la démolition d'immeubles insalubres ou d'immeubles menaçant ruine, ainsi que des terrains où sont situés les immeubles déclarés insalubres ou menaçant ruine lorsque leur acquisition est nécessaire à la résorption de l'habitat insalubre, alors même qu'y seraient également implantés des bâtiments non insalubres ou ne menaçant pas ruine³.

Sont donc **exclusivement** concernés par la procédure les immeubles suivants :

- les immeubles d'habitation frappés d'un arrêté d'insalubrité ou d'insécurité⁴, pris en application de l'article L511-11 du CCH assorti d'une obligation de démolir ou d'une interdiction définitive d'habiter,
- sont inclus les "hôtels meublés", (juridiquement qualifiés comme des établissements recevant du public est à usage total ou partiel d'hébergement) lorsqu'ils sont frappés d'un **des arrêtés ci-dessus**⁵ (murs et fonds de commerce);

³ Vise les situations où, par exemple, des bâtiments insalubres ou menaçant ruine à résorber sont situés sur des terrains enclavés, supportant d'autres constructions, et dont l'acquisition est indispensable à l'opération de résorption de l'habitat indigne directement visée.

⁴ Cas où les travaux portant sur le bâtiment sont techniquement impossibles pour résorber définitivement les désordres ou dont le coût de réparation est supérieur au coût de reconstruction (définition de l'irremédiabilité qui a disparu des nouveaux textes issus de l'ordonnance de 2020 mais la situation visée demeure)

- *les immeubles salubres ou non, (c'est à dire non frappés d'un arrêté à caractère irrémédiable), dont l'expropriation est nécessaire⁶ pour démolir les immeubles insalubres ou en péril à caractère irrémédiable;*
- *les immeubles qui ne sont eux-mêmes ni insalubres, ni impropres à l'habitation, lorsque leur expropriation est indispensable à la démolition d'immeubles insalubres ou d'immeubles menaçant ruine ;*
- *les terrains où sont situés les immeubles déclarés insalubres ou menaçant ruine lorsque leur acquisition est nécessaire à la résorption de l'habitat insalubre, alors même qu'y seraient également implantés des bâtiments non insalubres ou ne menaçant pas ruine.*

Sont exclus :

- *les immeubles frappés d'un arrêté prescrivant des travaux de réparation*
- *les locaux impropres par nature à l'habitation (combles, sous-sols, caves, divers, généralement partie d'un bâtiment et ne constituant pas des immeubles au sens juridique de ce terme) visés au L1331-23 nouveau du CSP*
- *les immeubles, bâtiments ou installations à usage exclusivement commercial ou professionnel, (ce qui n'exclut pas les immeubles à usage principal d'habitation comportant des usages commerciaux).*

Les bénéficiaires de l'expropriation

L'article L511-1, cité ci-dessus, précise les bénéficiaires de cette expropriation.

La définition couvre, notamment, outre les collectivités territoriales et leurs groupements, des personnes publiques y ayant vocation, comme les établissements publics foncier ou d'aménagement.

Dans le cadre d'une opération d'aménagement, l'expropriation peut être effectuée au bénéfice d'un concessionnaire, public ou privé, en application de l'article L.300-4 du code de l'urbanisme; dans ce cas, comme en droit commun, l'aménageur, pour être bénéficiaire de l'expropriation, doit justifier sa demande au regard de ses statuts et de l'objet de sa relation contractuelle avec la collectivité publique compétente⁷. Un organisme privé, même agréé au titre du logement social au sens de l'article L365-1 du CCH, comme une union d'économie sociale (UES) dont l'objet est le logement des personnes défavorisées, ne peut être expropriant⁸.

Cadre opérationnel

L'expropriation d'immeubles insalubres ou dangereux en "loi Vivien" peut s'appliquer à des immeubles ponctuels, à des immeubles concentrés dans un ou des ilots identifiés, ou en diffus dans un quartier. Elle peut s'inscrire dans un projet d'ensemble de revitalisation ou de réaménagement d'un quartier, ou faire l'objet d'une opération de RHI ponctuelle : elle est alors un des outils d'intervention d'une OPAH (notamment de renouvellement urbain).

Sur le plan juridique, l'objet propre de cette expropriation consiste en la suppression d'immeubles insalubres ou dangereux et inhabitables de ce fait, indépendamment de tout autre objet d'intérêt public.

⁵ Ce qui exclut les arrêtés portant sur la sécurité incendie

⁶ Voir arrêt CAA de Marseille du 2/06/2014- N° 12MA02962

⁷ Voir en ce sens l'arrêt du CE N° 355556 du 30 novembre 2013

⁸ Sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux

Dans tous les cas le relogement des occupants doit être prévu et organisé, la "loi Vivien" ayant un objectif social prioritaire - sortir les occupants de l'insalubrité ou de l'insécurité absolue- et non un objectif d'aménagement.

Démarche du projet

La collectivité compétente, commune ou EPCI – parmi lesquels les métropoles - doit délibérer pour demander et justifier l'expropriation envisagée des immeubles concernés et indiquer la destination future des terrains libérés, (destination qui n'est pas une condition de recours à la loi Vivien). Selon le cas, la collectivité délibère sur le projet d'ensemble dans lequel peut s'inscrire la résorption de l'habitat indigne visé.

La collectivité compétente ne peut délibérer sur la poursuite d'une expropriation en "loi Vivien" que sur des immeubles déjà frappés d'un arrêté d'insalubrité ou d'insécurité au sens défini ci-dessus.

La conduite de l'expropriation peut être effectuée en régie par la collectivité compétente, en mandat de gestion ou en concession ; (dans ce dernier cas, l'expropriation s'inscrit dans une opération d'aménagement concédée.)

En droit, la seule expropriation d'immeubles insalubres ou dangereux en "loi Vivien" relève de la compétence "habitat" des EPCI et non de la compétence "aménagement" ou "urbanisme".

Les partenaires administratifs du projet :

- les services communaux ou intercommunaux compétents en matière de sécurité publique ou, le cas échéant, d'hygiène (SCHS);
- la délégation territoriale de l'Agence régionale de santé (ARS) pour ce qui concerne l'insalubrité, en application du CSP;
- le service de la préfecture pour ce qui concerne les arrêtés de déclaration d'utilité publique (DUP) et de cessibilité;
- les services de France-Domaine pour l'évaluation des biens;
- le juge de l'expropriation pour la fixation des indemnités en cas de contestation;
- la délégation locale de l'Anah/ DDT/ collectivité délégataire/ lorsque le projet est éligible aux aides de l'Anah dans le cadre d'une opération de RHI.

Procédures : article L511-2 du code de l'expropriation

La DUP et la cessibilité

Objet de la DUP

La seule résorption de cet habitat indigne est l'objet de la DUP frappant les immeubles concernés et ce, indépendamment de tout autre objet, ce qui signifie que l'expropriant est libre de l'utilisation des biens expropriés.

Il ne faut, en effet, pas confondre l'objet de la DUP qui consiste en la seule suppression de l'habitat insalubre ou dangereux, des opérations publiques de RHI, à objectif d'aménagement et de construction de logements justifiant, notamment, de subventions de l'ANAH, dont la collectivité peut bénéficier.

Forme de la DUP et de l'arrêté de cessibilité

Par dérogation aux dispositions de droit commun du code de l'expropriation, par arrêté et sur le seul fondement des arrêtés d'insalubrité ou d'insécurité, le préfet :

- déclare d'utilité publique l'expropriation des immeubles concernés, sans enquête préalable.

Par le même arrêté, le préfet :

- déclare cessibles les immeubles, installations et terrains concernés, sans enquête parcellaire;
- fixe le montant de l'indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires ainsi qu'aux titulaires de baux commerciaux, selon l'évaluation de France-Domaine; fixe le montant de l'indemnité provisionnelle de déménagement et, le cas échéant, le montant de l'indemnité de privation de jouissance;
- fixe la date de prise de possession des immeubles concernés.

L'arrêté de DUP et de cessibilité doit être notifié à chacun des propriétaires et titulaires de droits réels - et pas seulement publié - compte tenu de ses effets de droit spécifiques.

Contenu technique du dossier de DUP

Aucune disposition particulière ne précise le contenu du dossier, puisqu'il n'est pas lié à une enquête publique ; il s'agit d'un dossier technique devant permettre au préfet de disposer de tous les éléments pour signer la DUP : outre un plan de situation et un exposé des motifs, la localisation précise de chaque propriété, l'identification des parcelles supportant l'habitat insalubre ou dangereux, les arrêtés d'insalubrité et d'insécurité affectant chaque bâtiment, la mention des propriétaires et autres titulaires de droits réels (usufruits, baux à long terme, viagers ...) ou personnels (baux d'habitation, baux commerciaux...) ainsi que l'évaluation des biens telle qu'effectuée par France Domaine (terrains, fonds de commerce). Si l'assiette foncière supporte plusieurs bâtiments, l'identification des bâtiments concernés et leur propre assiette foncière doit être précisée, ce qui suppose un découpage parcellaire pour exclure les bâtiments qui ne seraient ni insalubres ni en insécurité et dont l'acquisition ou la démolition ne sont pas indispensables à la résorption de l'habitat insalubre ou dangereux existant sur l'assiette foncière considérée.

Si des immeubles ou des bâtiments ni insalubres ou dangereux sont prévus dans l'expropriation, leur inclusion doit être clairement justifiée au regard du 2° de l'article L511-1, rappelé ci-dessus.

La disposition de la "loi Vivien" qui prévoyait que les offres de relogement aux occupants devaient figurer dans la DUP a été supprimée lors de la codification. Il est seulement précisé que l'expropriant⁹ est tenu à l'obligation de relogement des occupants, y compris des propriétaires.

Bénéficiaires de la DUP et de la cessibilité

L'arrêté du préfet désigne la collectivité publique ou l'organisme au profit de qui l'expropriation est poursuivie : ce peut être l'État, toute autre collectivité publique, une collectivité territoriale, tout organisme y ayant vocation et, notamment, le concessionnaire d'une opération d'aménagement visé à l'article L.300-4 du code de l'urbanisme.

Effets de la DUP

Les effets sont ceux de l'expropriation de droit commun du code de l'expropriation : limitation des usages au regard de l'objet de la DUP, impossibilité de louer ou relouer (pour les immeubles inclus qui ne seraient pas sous arrêté à caractère de type « irrémédiable », celui-ci prévoyant toujours une interdiction définitive d'habiter)

⁹ En effet le bénéficiaire de l'expropriation peut être différent de la personne publique qui demande l'expropriation et dans la mesure où incombent au bénéficiaire la conduite de l'opération et le relogement des occupants, le plan de relogement peut n'être pas connu avant la DUP

La prise de possession

La prise de possession s'effectue après paiement ou, en cas d'obstacle au paiement, après consignation de l'indemnité provisionnelle. Cette date doit être postérieure d'au moins un mois à la publication de l'arrêté de DUP; ce délai est porté à deux mois lorsque sont inclus des immeubles non insalubres ou en insécurité dans les cas prévus au 2° de l'article L. 511-1.

Il s'agit là d'une prise de possession anticipée, dérogatoire par rapport au droit commun. Dans le mois qui suit la prise de possession, le préfet est tenu de poursuivre la procédure d'expropriation (article L511-4)

Ceci étant, tant que le propriétaire est en jouissance de son bien, il peut en disposer librement dans le respect de la compatibilité avec l'objet de la DUP.

L'ordonnance d'expropriation

Comme dans toute expropriation, le transfert de propriété est effectué par le juge judiciaire, sauf en cas de cession amiable.

L'ordonnance d'expropriation (ou la cession amiable) produit les effets définis à l'article L. 222-2 du nouveau code de l'expropriation, à savoir l'extinction de tous les droits réels et personnels, servitudes diverses affectant les biens.

Le mode de calcul de l'indemnité d'expropriation

Les propriétaires ont droit à une indemnité principale d'expropriation et à des indemnités accessoires, parmi lesquelles, une indemnité de emploi.

Les considérations ci-dessous concernent la seule indemnité principale d'expropriation. Les articles L.511-5, L511-6, L511-7 et L511- 8 du code de l'expropriation, précisent le mode d'évaluation des biens expropriés en "loi Vivien" selon les situations :

- la valeur des immeubles sous arrêté d'insalubrité ou d'insécurité a caractère « irrémédiable »- soit le droit commun en "loi Vivien"- est fixée, en application du L.511-6 :
 - pour les bailleurs, à la valeur du terrain nu, dont sont déduits le coût de la démolition (L511-6) et, le cas échéant, le montant de l'indemnité due au titre de l'absence de relogement des occupants (L511-7); (*évaluation dite à la récupération foncière, laquelle s'impose au juge¹⁰ et, préalablement, à France-Domaine¹¹*). ***Ce mode d'évaluation est applicable même si pour des raisons d'architecture ou d'urbanisme, la démolition totale du bâtiment n'est pas prévue¹².***

¹⁰ Cass Civ 3 Strichard – 31 mai 2000 N° 99-70102 - Cass Civ 3 du 20 octobre 2004 /N° 03-70.134

¹¹ Il appartient à l'expropriant de fournir à France Domaine les éléments particuliers que sont l'évaluation sommaire du coût de démolition des bâtiments et le montant de l'indemnité de relogement des occupants lorsque le bailleur n'y a pas procédé.

¹² En effet, la valeur du bâtiment est réputée nulle du fait de l'irremédiabilité qui le frappe, ce qui signifie, en droit, qu'il est à reconstruire. Le fait que pour des raisons d'architecture ou d'urbanisme, le projet prévoit sa conservation totale ou partielle paraît être sans incidence sur son évaluation. Cependant aucune jurisprudence n'a statué sur ce point.

- pour les propriétaires occupants : à la valeur d'usage des biens occupés au moins deux ans avant la notification de l'arrêté de DUP¹³;
 - pour les "hôtels meublés" : aucune indemnisation à titre principal ou accessoire n'est due en dédommagement de la suppression du commerce portant sur l'utilisation comme habitation de terrains ou de locaux impropres à cet usage (L511-8)
- pour les immeubles non insalubres et non dangereux, expropriés à titre exceptionnel en "loi Vivien" en application du 2° du L511-1 du code de l'expropriation, l'évaluation de l'indemnité d'expropriation répond aux principes suivants :
- pour les immeubles sous arrêté d'insalubrité ou d'insécurité ayant prescrit des travaux de réparation non effectués, défalcation de l'évaluation sommaire de leur cout, en application de l'article L 322-7 du code de l'expropriation;
 - pour les immeubles non frappés d'un arrêté, évaluation selon les principes de droit commun du code de l'expropriation.

L'affectation des terrains

L'article L511-3 dispose que les immeubles ou terrains expropriés en application de la « loi Vivien» peuvent être affectés, à titre précaire, à la construction de logements provisoires sans que la durée d'utilisation de ceux-ci puisse excéder huit ans à compter de l'ordonnance d'expropriation.(disposition utile en cas d'opération lourde de RHI ou de résorption de bidonville)

Le relogement des occupants

La question du relogement des occupants des immeubles expropriés en "loi Vivien" doit être analysée selon les situations :

- en "loi Vivien", il est précisé que l'expropriant est tenu d'assurer le relogement des occupants, y compris celui des propriétaires occupants (L511-2) : il se substitue donc à la collectivité, lorsque celle-ci n'est pas expropriante pour son propre compte. Dans ce cadre, tous les occupants des immeubles doivent être relogés, quel que soit leur statut d'occupation¹⁴, et pas les seuls "occupants de bonne foi";
- les offres de relogement faites aux occupants (tous occupants y compris les propriétaires) par l'expropriant doivent répondre aux conditions de relogement visées dans les opérations d'urbanisme (L511-9), soit par renvoi à celles qui sont visées à l'article L314-2 du code de l'urbanisme : deux offres de relogement, dans un périmètre répondant aux exigences de l'art 13 bis de la loi de 1948;
- le refus par les occupants du relogement qui leur est offert par l'expropriant, dans les conditions prévues ci-dessus, autorise leur expulsion sans indemnité (L511-9)
- les principes ci-dessus ne font pas obstacle à l'application des articles L521-1 et suivants du CCH : les occupants de bonne foi¹⁵ doivent être relogés par leur bailleur. Si celui-ci est défaillant, la collectivité publique s'y substitue et le propriétaire est redevable à l'organisme ou à la collectivité qui a assuré le

¹³ Disposition permettant de ne pas pénaliser les propriétaires occupant de bonne foi ; le délai de deux ans vise à empêcher les effets d'aubaine. A moins de deux ans d'occupation, l'évaluation du logement est faite à la "récupération foncière".

¹⁴ État d'occupation tel qu'établi au moment de l'enquête d'insalubrité.

¹⁵ Ce qui inclut les étrangers en situation irrégulière sur le territoire national lorsqu'ils sont "de bonne foi" au sens du droit locatif, seul applicable en la matière.

relogement d'une indemnité égale à un an de loyer par ménage relogé (article L521-3-2 du CCH). Dans ce cas, lorsque l'expropriant assure le relogement des occupants du fait de la défaillance du bailleur, l'indemnité susmentionnée est défalquée du montant de l'indemnité d'expropriation (L511-7 du code de l'expropriation)

- ***Il est rappelé que les occupants ont droit au relogement et que la régularité de leur séjour sur le territoire national n'a pas à être prise en compte***¹⁶.

Observations et commentaires

L'expropriation en « loi Vivien » est un mode d'expropriation dérogatoire du droit commun dans sa phase administrative et dans le mode d'évaluation des biens concernés : elle doit être privilégiée dès lors que les conditions de son utilisation sont réunies. Elle permet de gagner du temps - quasi un an, voire plus - dans la procédure aboutissant au transfert de propriété. Elle permet aussi d'acquérir des biens dans les meilleures conditions financières, puisqu'à la valeur du terrain nu, moins les frais de démolition et de relogement. Compte tenu de son caractère dérogatoire, la loi Vivien ne peut être utilisée que dans son cadre juridique propre : elle est d'interprétation stricte et, ce, d'autant plus qu'elle peut faire l'objet de contentieux. Aussi, en cas de doute, notamment lorsque sont concernés des immeubles salubres ou non dangereux dans un ilot, des locaux exclusivement commerciaux¹⁷ dans un ilot dégradé à traiter, des habitations insalubres ou dangereuses sous prescription de travaux de réparation, des locaux d'habitation squattés où le propriétaire peut arguer de sa bonne foi¹⁸, des immeubles frappés d'arrêtés anciens, non vérifiés ou vérifiables, ayant changé de propriétaire¹⁹, il est conseillé de conduire l'expropriation en procédure de droit commun. Il en est de même si la configuration des lieux à traiter ne permet pas l'expropriation de l'ensemble en "loi Vivien", même si des locaux d'habitation répondent à son objet propre, du fait de la présence de bâtiments non insalubres, non dangereux ou commerciaux... : dans un tel cas, le traitement de l'ilot sera engagé en procédure de droit commun, par exemple sous le double motif d'utilité publique, de résorption de l'habitat indigne, de production de logements sociaux²⁰, de réhabilitation et revalorisation urbaine ou d'amélioration globale des conditions d'habitat dans le quartier²¹.

Le fait d'exproprier des immeubles insalubres de type « irrémédiable » en droit commun n'a pas d'incidence sur le mode de calcul de l'indemnité d'expropriation qui peut parfaitement être fixé en "récupération foncière"²², comme en loi Vivien, aussi ne faut-il pas hésiter à l'obtenir de France-Domaine et à le plaider auprès du juge de l'expropriation.

¹⁶ Cass civ 3 du 12/09/2012 – pourvoi n° 11-18073 - décision du Conseil Constitutionnel du 5/10/2016

¹⁷ CE arrêt du 16/10/1996 - Poupert

¹⁸ CE Resimmo N° 275864- 25/05/2005; CAA de PARIS- 17/12/ 2009 - N° 08PA03755 - CE Kerry/26/07/ 2006 - N°281329

¹⁹ Nombre d'arrêtés, notamment anciens, ne sont pas publiés au fichier immobilier, ce qui les rend difficilement opposables aux acquéreurs qui peuvent arguer de leur méconnaissance de la servitude. Il est rappelé que cette publication est obligatoire depuis 2000 ...

²⁰ Voir, par exemple, CE 15/02/ 2006 -N° 290030 et CE 20/12/2006- N° 285591 (même affaire)

²¹ Voir CAA de Marseille 20/12/ 2013 - N° 11MA02327

²² **Voir Cass Civ 3 arrêt du 7/09/2011- n° 940**

Enfin, le recours à une DUP de droit commun ne constitue évidemment pas un détournement de procédure et la jurisprudence en a clairement confirmé la validité²³.

La nature des expropriations en "loi Vivien", où la DUP et l'ordonnance d'expropriation sont indissolublement liées à l'existence et à la légalité des arrêtés d'insalubrité ou de péril, les fait qualifier d'opérations complexes par le Conseil d'État²⁴, ce qui a pour conséquence de droit que *tout recours contre la DUP peut entraîner le contrôle de légalité des arrêtés d'insalubrité ou d'insécurité qui la fondent nécessairement, y compris lorsque ces arrêtés n'ont pas été contestés au contentieux précédemment et sont donc devenus définitifs*. Aussi est-il utile de s'assurer préalablement, que les arrêtés d'insalubrité ou d'insécurité ont été correctement instruits, rédigés et justifiés²⁵. En cas de doute, il est conseillé d'engager la procédure en droit commun.

Enfin, il est conseillé d'attendre un délai raisonnable avant d'engager l'expropriation d'un immeuble qui vient juste d'être déclaré insalubre ou dangereux de type « irrémédiable », car rien n'empêche un propriétaire ou son acquéreur d'y effectuer des travaux²⁶. Mais l'inaction avérée d'un propriétaire ou des manœuvres dilatoires ne doivent pas bloquer toute action de la collectivité publique ...

De plus, le juge administratif retient l'état des immeubles concernés au moment où il statue : il en résulte que, pour être expropriés en "loi Vivien", les immeubles doivent toujours être dans l'état qui a justifié l'arrêté²⁷, ce qui doit donc être vérifié par l'expropriant, au moment de la préparation du dossier de DUP²⁸.

II - Exproprier, en droit commun, des immeubles d'habitation frappés d'un arrêté de police relatif à l'insalubrité ou à l'insécurité publique

Objet

Résorber par expropriation, suivie d'une démolition, reconstruction ou non, réaffectation ou réhabilitation lourde, l'insalubrité ou le danger présenté par des immeubles d'habitation, pris individuellement ou en ilots. Cette résorption peut s'appliquer à des immeubles ponctuels, diffus ou non, dans une zone et s'inscrivant dans un projet d'ensemble, justifiant l'expropriation.

Dans le cadre de démarches de requalification d'ilots ou de quartiers, la collectivité peut souhaiter traiter ces situations difficiles par expropriation en droit commun, lorsque toutes les conditions de mise en œuvre de la "loi Vivien" ne sont pas réunies pour tous les immeubles identifiés, ou pour compléter une opération de RHI par le traitement de zones plus larges pour assurer la cohérence du projet.

Ce mode de traitement fait l'objet de subventions publiques de l'Anah (opérations dites de THIRORI).

Textes applicables :

²³ CE - 7/05/1993 - Lavaud - CAA de Marseille 20/12/2013 - N° 11MA02327

²⁴ Voir, par exemple, CE 20/03/2015 - N° 371895

²⁵ Les arrêtés doivent être conformes aux modèles proposés par le PNLHI.

²⁶ On peut considérer qu'un délai de 6 mois est raisonnable ; cette considération a été prise en compte dans une affaire- ne concernant pas la France- plaidée à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)

²⁷ CE 20/03/2015 -N° 371895

²⁸ Comme indiqué ci-dessus rien ne s'oppose à ce qu'un propriétaire ait effectué des travaux, sauf si l'arrêté d'insalubrité ou d'insécurité ordonnait la démolition du bâtiment. .

Les textes du code l'expropriation relatifs à la déclaration d'utilité publique, à la cessibilité, que l'on ne rappellera pas dans le cadre de cette note.

Le mode d'évaluation de l'indemnité d'expropriation des immeubles d'habitation frappés d'un arrêté d'insalubrité ou d'insécurité (ou de péril) prescrivant des travaux est prévu à l'article L.322-7 du code de l'expropriation.

Libellé de l'art L322-17 du code de l'expropriation :

« Le coût estimatif des travaux et mesures prescrits par une mesure de police propre à assurer la sécurité ou la salubrité des locaux, notifiée au propriétaire ou au syndicat des copropriétaires, et non réalisés au terme prévu par l'arrêté est déduit de l'estimation de la valeur d'un immeuble bâti. Lorsque les travaux et mesures prescrits concernent les parties communes d'un immeuble soumis au statut de la copropriété, la part des travaux et mesures déduits pour chaque lot de copropriété est effectuée au prorata de la quote-part de parties communes affectés à chaque lot.

« Le montant de l'indemnité ne peut être réduit à la valeur du terrain nu.

« La valeur d'un fonds de commerce portant sur l'exploitation d'un établissement aux fins d'hébergement est estimée en prenant en compte la réalité de la gestion hôtelière de l'établissement et est réduite, le cas échéant, du montant estimé des travaux nécessaires pour assurer la sécurité ou la salubrité des locaux tels que résultant notamment de l'exécution des mesures de police prescrites au propriétaire ou à l'exploitant ainsi que de celui des frais de relogement dus en application des articles L.521-1 à L.521-4 du CCH »

Cas d'application : immeubles visés

- *immeubles d'habitation frappés d'un arrêté d'insalubrité ou d'insécurité prescrivant des travaux de réparation dans un délai précisé, en application du 1° de l'article L 511 - 11 du CCH ;*
- *immeubles d'habitation indignes mais vacants, ou devenus vacants²⁹, (al 8 du L511-11 du CCH); frappés d'une interdiction d'habiter en application du 4° de l'article L511-11 du CCH*
- *établissements recevant du public à usage d'hébergement - hôtels meublés, notamment- frappés d'une mesure de police relative à la salubrité ou à la sécurité : arrêté d'insécurité (ou de péril), d'insalubrité - ou prescrivant des travaux de sécurité-incendie en application de l'article L184-1 du CCH.*

Comme pour toute opération faisant appel à l'expropriation, en droit commun du code de l'expropriation, l'utilité publique de l'objet de l'expropriation doit être justifiée notamment au regard de la "théorie du bilan"³⁰.

Cadre opérationnel

L'expropriation d'immeubles insalubres ou dangereux peut s'appliquer à des immeubles ponctuels, à des immeubles concentrés dans un ou des îlots identifiés, ou en diffus dans un quartier. Dès lors que son objet est le traitement de l'habitat indigne, elle doit s'inscrire dans un projet d'ensemble de revitalisation ou de réaménagement d'un quartier, ayant fait l'objet

²⁹ Suite à l'arrêt du CE du 15/04/2015 relatif aux logements insalubres vacants, le texte de l'article L1331-28 du CSP a été modifié

³⁰ « une opération ne peut être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente » : jurisprudence constante du CE- Sur les inconvénients d'ordre social, voir CAA de Marseille 8/07/ 2010 N° 08MA01125

d'une délibération de la collectivité publique compétente. A ce titre, elle est un des outils d'intervention dans le cadre d'une OPAH (notamment de renouvellement urbain ou de revitalisation rurale).

Dans le cadre d'une opération d'aménagement, l'expropriation peut être effectuée au bénéfice d'un concessionnaire, public ou privé, au sens de l'article L.300-4 du code de l'urbanisme.

Démarches du projet

Dans tous ces cas, la collectivité compétente, commune ou EPCI, doit délibérer pour demander et justifier l'expropriation envisagée des immeubles concernés, préciser le cadre opérationnel dans lequel elle s'inscrit et préciser le projet d'ensemble (destination future des immeubles acquis, programme de logements, aménagements prévus ...). Il en est de même lorsque l'aménageur est l'expropriant : celui-ci doit justifier sa demande à être bénéficiaire de l'expropriation au regard de ses statuts et de sa relation contractuelle avec la collectivité publique compétente.

Une expropriation ponctuelle, hors de tout projet ou de programme d'ensemble, risque d'être censurée par le juge, comme en matière d'exercice du droit de préemption urbain (DPU).

La collectivité compétente est celle qui l'est en matière d'aménagement ou d'urbanisme.

Préparation des dossiers de DUP et de cessibilité

Dans tous ces cas, la DUP est prise après enquête préalable engagée conformément aux dispositions du code de l'expropriation. Le dossier fourni à l'appui de l'enquête préalable doit être conforme aux dispositions de l'article R112-4 du code de l'expropriation.

L'arrêté de cessibilité est pris après l'enquête parcellaire de droit commun.

Si l'identification précise des immeubles à exproprier, des propriétaires et titulaires de droits réels a été faite et que l'état parcellaire précis est produit, l'enquête préalable et l'enquête parcellaire peuvent être conduites en même temps, en application de l'article R131-14 du code de l'expropriation

Évaluation de la valeur des biens expropriés

L'intérêt d'exproprier des immeubles très dégradés, frappés d'un arrêté de péril ou d'insalubrité, réside dans le mode d'évaluation de ces immeubles : l'article L.322-7 du code de l'expropriation prévoit que l'indemnité sera évaluée en déduisant de la valeur de la construction le montant estimé des travaux prescrits non réalisés, sans que la valeur de la construction puisse être nulle. (voir ci-dessus)

De même, s'agissant d'hôtels meublés, le même article L.322-7 dispose que l'estimation de la valeur du fonds de commerce doit prendre en compte la réalité de la gestion hôtelière de l'établissement et doit en être déduit le montant estimé des travaux nécessaires pour assurer la sécurité ou la salubrité des locaux tels que résultant, notamment, des mesures de police prescrites au propriétaire ou à l'exploitant, ainsi que de celui des frais de relogement dus en application de l'article L. 521-3--2 du CCH.

Relogement des occupants

S'agissant d'opérations d'expropriation menées en droit commun, le relogement de tous les occupants incombe à la collectivité à l'initiative de l'opération d'aménagement ou à son aménageur, en application de l'art L314-1 du code de l'urbanisme et le relogement doit respecter les conditions fixées aux articles L314-2 et suivants du même code. Les

occupants des logements ayant droit au relogement sont définis par renvoi à l'article L521-1 du CCH³¹.

Dans le cadre des opérations d'aménagement, les bailleurs n'ont aucune obligation de relogement de leurs locataires.

Observations et commentaires

Pour engager une expropriation de ces immeubles frappés d'un arrêté d'insalubrité ou de péril, il faut la justifier au regard des droits et obligations des propriétaires concernés : en effet, en application des arrêtés de police, ceux-ci sont tenus d'effectuer les travaux prescrits dans le délai précisé par l'arrêté, et s'ils les exécutent, ils ne peuvent pas être expropriés pour un motif de traitement de l'insalubrité. ***Il est aussi rappelé qu'en cas de défaillance du propriétaire, l'autorité administrative a d'abord l'obligation d'engager les travaux d'office pour mettre fin aux désordres constatés, sauf à engager sa responsabilité en cas d'accident ou de dommage.*** En revanche, si les travaux n'ont pas été effectués dans un délai raisonnable, ou si, compte tenu des éléments de fait, ils ne le seront pas, ou encore, si les locaux sont devenus vacants et que les travaux ne sont plus, de ce fait, exigibles³², l'expropriation est justifiable.

III- Exproprier en droit commun des immeubles pouvant être qualifiés d'insalubres au sens du code de l'urbanisme (CU)

L'article L.300-1 du CU vise explicitement la lutte contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux parmi les actions et opérations d'aménagement. L'expropriation des immeubles qui peuvent être qualifiés d'insalubres ou d'indignes, *en l'absence d'arrêté*, est justifiée au regard de cet objet.

Les situations visées sont diverses et les immeubles concernés n'entrent pas dans le cadre des mesures de police, pour des raisons également diverses : locaux non affectés à l'habitation, immeubles vacants, situations très complexes de propriété ou d'occupation...

Si des immeubles d'habitation sous arrêté d'insalubrité ou d'insécurité avec ordonnance de démolition ou interdiction définitive d'habiter, sont inclus dans une opération de revitalisation d'ensemble, ou de rénovation urbaine, le choix tactique peut être fait, soit d'exproprier, en droit commun, l'ensemble des immeubles concernés par le projet, soit de scinder l'expropriation en deux procédures : les uns en droit commun et ceux qui répondent aux conditions de la "loi Vivien", selon cette procédure dérogatoire.

Les textes applicables sont ceux du code de l'expropriation sans aucune spécificité.

L'expropriation est conduite selon la procédure de droit commun. L'utilité publique doit être précisément justifiée, notamment au regard de la "théorie du bilan"³³.

DUP et cessibilité répondent au droit commun du code de l'expropriation ainsi que le mode d'évaluation des indemnités d'expropriation.

Le cadre opérationnel est celui d'une opération d'aménagement urbain où le traitement de l'habitat et d'autres installations très dégradées peut s'imposer. Il a fait l'objet d'une délibération de la collectivité publique compétente.

³¹ Tous les "occupants de bonne foi" au sens du droit locatif ce qui exclue, pour ce qui concerne les étrangers, de prendre en considération la régularité de leur séjour sur le territoire ...(Cass civ 3 du 12/09/2012 – pourvoi n° 11-18073 précité)

³² Suite à l'arrêt du CE du 15/04/2015 relatif aux logements insalubres vacants

³³ Voir références sous la note 30

Le relogement des occupants tant des locaux d'habitation que des locaux à usage professionnel ou commercial incombe à la personne publique à l'initiative de l'opération d'aménagement ou à son aménageur, en application de l'art L314-1 du CU et le relogement doit respecter les conditions fixées aux articles L314-2 et suivants du même code. Les occupants des logements ayant droit au relogement sont définis par renvoi à l'article L521-1³⁴ du CCH. Dans le cadre des opérations d'aménagement, les bailleurs n'ont aucune obligation de relogement de leurs locataires.

Dans ces cas de figure, les opérations concernant des immeubles, même très dégradés, qui ne comportent aucun immeuble d'habitation sous arrêté d'insalubrité ou de péril, ne sont pas éligibles aux aides de l'ANAH au titre des opérations de RHI ou de THIRORI.

IV – Observations communes aux différentes procédures d'expropriation

La question des propriétaires inconnus ou introuvables : dans un certain nombre de situations d'immeubles souvent vacants, paraissant à l'abandon et dont l'état dégradé (indigne) justifie l'expropriation, la recherche des propriétaires peut s'avérer difficile. Dans un arrêt du 13 février 2013, publié au Lebon, sous le N° 343164 le Conseil d'État a jugé que : *" Considérant qu'il résulte des dispositions ...que l'expropriant doit notifier le dépôt du dossier d'enquête parcellaire aux propriétaires figurant sur la liste mentionnée au 2° de l'article R. 11-19 et dont le domicile est...; que ces dispositions n'imposent pas à l'expropriant de procéder à de nouvelles recherches lorsque la notification au domicile ainsi déterminé revient avec la mention " non réclamé ", auquel cas la notification est réputée avoir été régulièrement faite à ce domicile, ou avec la mention " n'habite pas à l'adresse indiquée ", auquel cas, l'affichage en mairie se substitue régulièrement à la formalité de notification individuelle"*

En l'espèce, les propriétaires indivisaires d'une parcelle située dans l'emprise du projet avaient contesté la régularité de la procédure de notification du dépôt de dossier d'enquête parcellaire par la voie d'un simple affichage en mairie, alors que leurs avis de notification individuelle avaient été retournés à l'expéditeur assortis respectivement des mentions " non réclamé " et " n'habite pas à l'adresse indiquée ", et avaient estimé que l'expropriant devait rechercher par tout moyen le domicile des propriétaires.

EN BREF

Traiter l'habitat indigne par expropriation :

- **C'est préalablement, avoir pris les mesures de police sur les immeubles concernés, permettant :**
 - ✓ **de substantielles économies financières sur les couts d'acquisition**
 - ✓ **de mettre à contribution les bailleurs indélicats**
 - ✓ **de mieux protéger les occupants**

- **C'est choisir le mode d'expropriation selon l'état de dégradation des immeubles, le type d'arrêté dont ils sont frappés et leur situation urbaine :**
 - ✓ **de mettre en œuvre la procédure de la "loi Vivien" chaque fois que possible et de gagner du temps**
 - ✓ **dans tous les cas de veiller à la prise en compte des obligations des propriétaires dans l'évaluation de leurs biens et dans le relogement des occupants**

- **C'est bénéficier des aides de l'ANAH - RHI et THIRORI - pour les opérations de réhabilitation urbaine et de recyclage foncier répondant à ces exigences.**

³⁴ Voir aussi les notes 13 et 14 ci-dessus.