

Traitement de l'habitat indigne et préservation du patrimoine urbain

Aspects juridiques ; avis des ABF

Le traitement des situations d'habitat indigne, insalubre, menaçant ruine, et autres formes d'habitat dégradé n'est pas incompatible avec la préservation du patrimoine urbain, ni la préservation du patrimoine urbain incompatible avec le traitement des situations d'habitat indigne ou dégradé : encore faut-il faire preuve de discernement et d'intelligence dans l'analyse des enjeux, d'appréciation des valeurs patrimoniales tout en assurant l'amélioration des conditions d'habitabilité dans les quartiers historiques. La conservation de l'habitat ancien et son adaptation aux usages d'aujourd'hui passe d'abord par son entretien et une occupation conforme à son usage dans des conditions salubres et sûres. Cela implique une surveillance minimale par les services locaux et l'exercice de leurs pouvoirs de police administrative afin d'éviter au maximum les situations de dégradation irréversible et leurs conséquences sociales et humaines.

Pour autant la démolition de bâtiments d'intérêt architectural ou historique dans un centre ancien est à éviter, même si leur reconversion ou réutilisation pose des problèmes architecturaux et financiers. L'intelligence des architectes, des aménageurs et des opérateurs de logement doit être appelée pour éviter des catastrophes urbanistiques. On sait tout faire aujourd'hui si on s'en donne les moyens.

Dans le cadre de ces remarques générales, qui ne sont pas nouvelles, se situe le nécessaire dialogue et l'expertise combinée des architectes des bâtiments de France (ABF) et des porteurs de projets. Les nombreux programmes lancés pour engager la revitalisation des centres de ville et des petites villes, l'intervention des agences publiques de financement – ANRU, ANAH – les OPAH-RU, ORT, Action cœur de ville, fonds friches, contrats de ville, RHI et THIRORI dans la nomenclature de l'ANAH ainsi que les différents contrats initiés par différents acteurs publics ou financiers ne doivent pas déboucher sur la disparition ou la dénaturation du patrimoine urbain. Ne financer que de la démolition ou pousser à la démolition parce que c'est plus facile pose des problèmes culturels autant que, souvent, des problèmes sociaux.

Les textes de la loi ELAN de 2018, modifiés par l'ordonnance dite de simplification des procédures de police administratives du traitement de l'habitat indigne du 16 septembre 2020 ont modifié, pour les affaiblir, la portée des avis des ABF dans différentes situations d'habitat indigne. Cela a donné lieu à divers commentaires pas toujours justes sur le plan juridique, sachant que, par ailleurs, certains de ces textes sont mal rédigés et ambigus.

Les considérations ci-après tentent de clarifier les débats.

Rappelons que les arrêtés d'insalubrité et d'insécurité – ex arrêtés de péril – sont respectivement édictés par le préfet sous instruction de l'ARS ou du SCHS de la commune lorsqu'elle en est pourvue, et par le maire sur instruction soit par ses services, un prestataire technique extérieur soit sur rapport d'un expert judiciaire.

Outre les prescriptions relatives à l'usage ou l'occupation des locaux, en matière de travaux, ces arrêtés prescrivent au propriétaire soit des travaux de réparation soit, exceptionnellement, la démolition du bâtiment pour mettre fin aux désordres relatifs à la salubrité ou à la sécurité publique, en application de l'art L511-11 du CCH qui a recodifié les procédures. Ce même article précise que : *” L'arrêté ne peut prescrire la démolition ou l'interdiction définitive d'habiter que s'il n'existe aucun moyen technique de remédier à l'insalubrité ou à l'insécurité ou lorsque les travaux nécessaires à cette résorption seraient plus coûteux que la reconstruction”*.

Cette disposition précise une jurisprudence ancienne et constante selon laquelle une autorité administrative ne peut imposer à un propriétaire des travaux qui seraient assimilables à une reconstruction.

La démolition n'est nullement automatique, ni en péril et encore moins en cas d'insalubrité et c'est pourquoi la loi précise que peut être prescrite l'interdiction définitive d'habiter ou d'utiliser les locaux en cause, ce qui permet de préserver le bâtiment. Bien évidemment, on démolira un bâtiment susceptible de s'effondrer.

Le respect de cette disposition implique, comme la jurisprudence l'a rappelé en matière d'insalubrité, que l'arrêté doit, dans ses considérants, justifier, chiffrage à l'appui ou démonstration technique, l'interdiction d'habiter ou d'utiliser les lieux ou la démolition. L'ordonnance de 2020 dans cet article L511-11 a étendu cette exigence aux arrêtés d'insécurité/péril, disposition qui n'était écrite dans la loi que pour l'insalubrité.

I- Intervention des ABF dans l'instruction des arrêtés d'insalubrité ou de péril/insécurité

I-1. Dans les procédures "ordinaires" – non urgentes ou imminentes

L'intervention, obligatoire, de l'ABF se situe à 2 moments qu'il faut bien distinguer :

- Au moment de l'instruction de l'arrêté
- Et au moment des travaux que doit réaliser le propriétaire en application de l'arrêté

I-1-2. L'instruction d'un arrêté d'insécurité/de péril

L'art LR511-4 du CCH précise que le service instructeur saisit pour avis l'ABF du projet d'arrêté de péril et celui-ci doit répondre dans les 15 jours, faute de quoi, son avis est réputé favorable. Cet avis est simple et ceci depuis des décennies et rien n'a changé en la matière. En effet, si cet avis devait être conforme cela consisterait à renvoyer la qualification du péril à l'ABF, transformé en expert du bâti et à lui en transmettre la responsabilité : ce n'est pas le rôle de l'ABF.

Si dans les cas de simples travaux de réparation, l'avis de l'ABF ne se heurte pas à des difficultés particulières, il n'en est pas de même lorsque l'arrêté dit d'insécurité (péril) ordonne la démolition du bâtiment. On rappelle qu'en application du L511-11 du CCH l'instructeur doit justifier la démolition soit par l'impossibilité technique soit, le plus souvent, par l'évaluation du cout des travaux rapporté au cout de la reconstruction du bâtiment pour mettre fin aux désordres, cout incluant celui de la démolition (jurisprudence du Conseil d'Etat). Ces éléments chiffrés doivent apparaître dans les considérants de l'arrêté.

Aussi dans le cas où la démolition du bâtiment est prévue par le projet d'arrêté, l'ABF doit, évidemment, formuler un avis explicite et, à ce titre, il peut demander toutes justifications techniques, discuter avec l'expert ou le bureau technique qui a procédé à l'évaluation du péril, négocier l'ampleur de la démolition, selon l'état et la situation de l'immeuble. *Faute pour l'ABF de formuler son avis à ce stade, il ne pourra plus s'opposer à la démolition, celle-ci dans ce cas précis, étant dispensée de permis de démolir, en application du b) de l'art R421-29.*

I-1-3- l'instruction d'un arrêté d'insalubrité

L'ABF intervient dans les mêmes termes et sur les mêmes bases juridiques lors de l'instruction par l'ARS ou le SCHS de la commune, d'un arrêté d'insalubrité. Dans la majorité des cas, l'arrêté d'insalubrité prescrit des travaux de réparation. Lorsque l'état de dégradation du bâtiment est tel que sa structure et sa solidité sont mises en cause, l'arrêté peut prescrire l'interdiction définitive d'habiter et, le cas échéant, la démolition du bâtiment en cause. Pour justifier ces mesures, l'autorité administrative doit établir soit l'impossibilité technique de faire les travaux de réparation, soit que leur cout est supérieur à celui de la reconstruction, frais de démolition inclus. Ces derniers éléments chiffrés doivent apparaître dans les considérants de l'arrêté.

Sauf en cas d'habitations précaires et proprement inhabitables, les arrêtés d'insalubrité prescrivent rarement la démolition, d'autant plus que les locaux en cause sont normalement occupés. Le plus souvent, l'arrêté prescrit l'interdiction définitive d'habiter, ce à quoi, l'ABF ne peut s'opposer.

Au cas où la démolition du bâtiment est prévue par le projet d'arrêté, l'ABF doit, comme en matière de péril, formuler un avis explicite, faute de quoi, il ne pourra plus s'opposer à la démolition, celle-ci dans ce cas précis, étant dispensée de permis de démolir, en application du b) de l'art R421-29.

I-2. Dans les procédures d'urgence

En insécurité/péril, comme en insalubrité (mais les conséquences sont moindres) l'ABF est informé du projet d'arrêté d'urgence – péril imminent dans la formulation précédente, en application du R511-4 du CCH. On rappelle qu'un arrêté d'urgence, justifiée par celle-ci, est édicté sans procédure contradictoire vis-à-vis du propriétaire, ce qui a pour conséquence qu'un tel arrêté ne peut prescrire que des mesures provisoires ou confortatives et non des réparations pérennes et encore moins la démolition. L'ABF, informé, peut vérifier le cas échéant que les prescriptions édictées restent dans ces limites ne mettent pas en cause la l'intégrité du bâtiment.

Il se peut, néanmoins, que l'état de péril d'un bâtiment soit tel qu'il menace de s'écrouler et que sa démolition soit la seule solution technique. L'art L511-19 nouveau du CCH, issu de l'ordonnance du 16/09/ 2020 a introduit la possibilité pour l'autorité administrative de procéder à la démolition dans des conditions encadrées. Le texte précise que :

"Lorsqu'aucune autre mesure ne permet d'écarter le danger, l'autorité compétente peut faire procéder à la démolition complète après y avoir été autorisée par jugement du président du tribunal judiciaire statuant selon la procédure accélérée au fond."

Cette formulation ne permet pas à un arrêté d'urgence de prescrire au propriétaire la démolition du bâtiment, mais seulement au maire d'y procéder d'office après autorisation du juge des référés et justifications techniques apportées à celui-ci.

II- Intervention de l'ABF dans les travaux d'exécution des arrêtés d'insalubrité ou d'insécurité/péril

II-1. Cas des arrêtés ayant prescrit la démolition

Comme précisé plus haut, lorsqu'un arrêté a prescrit la démolition d'un bâtiment, le propriétaire n'a pas à demander de permis de démolir, en application du b) du L421-29 du code de l'urbanisme. En effet, il serait contradictoire d'imposer à un propriétaire de démolir son immeuble et de lui demander parallèlement de déposer un permis de démolir. Cette disposition vaut tout autant pour les propriétaires publics que privés.

La démolition est donc effectuée par le propriétaire ou en cas de défaillance de celui-ci d'office par l'autorité administrative compétente après autorisation du juge des référés.

En conséquence l'ABF n'est pas saisi à ce stade puisqu'il n'y a pas d'instruction de permis de démolir.

II-2. Cas des arrêtés ayant interdit définitivement à l'habitation ou à tout usage sans avoir prescrit la démolition

Différent du cas de figure précédent, celui où l'arrêté d'insalubrité, notamment, ou l'arrêté d'insécurité/péril a simplement prescrit une interdiction définitive d'habiter ou d'utiliser les lieux.

Ces situations permettent au propriétaire ou à des acquéreurs de réhabiliter l'immeuble. Mais s'ils veulent démolir, ils doivent demander un permis de démolir.

Quel est le régime juridique de ce permis de démolir ? Quelle est la portée du nouvel article L632-2-1 du code du patrimoine¹ issu de la loi ELAN de 2018 modifié par l'ordonnance du 16/09/2020 ? Lequel dispose que :

" Par exception au I de l'article L. 632-2, l'autorisation prévue à l'article L. 632-1 est soumise à l'avis de l'architecte des Bâtiments de France lorsqu'elle porte sur :

3° Pour des mesures prescrites par 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 portant sur des immeubles à usage d'habitation et ayant prescrit la démolition ou l'interdiction définitive d'habiter."

Cet article est assez mal écrit, tant en français que sur le fond et n'apporte rien de neuf en la matière, ni ne restreint la portée de l'avis de l'ABF, par rapport au droit existant.

En effet, l'art R511-4 du CCH prévoit déjà qu'un arrêté prescrivant la démolition n'est soumis qu'à simple avis de l'ABF et ceci depuis des décennies. Or, aucune autre mesure ne peut être prescrite sur un immeuble dont l'état a été qualifié d'irréparable², c'est-à-dire lorsque les travaux de réparation sont d'un coût supérieur à celui de la reconstruction, comme précisé plus haut. Donc cet article est sans objet, ou, plus précisément, n'apporte rien de neuf, sauf à répéter qu'en cas d'arrêté prescrivant la démolition l'avis de l'ABF est simple, ce qui est déjà le cas.

Si l'immeuble d'habitation n'est soumis qu'à une interdiction définitive d'habiter, si le propriétaire souhaite faire des travaux de réhabilitation ou de restructuration, ceux-ci sont soumis au droit commun selon la nature des travaux : DP ou PC. Si le propriétaire souhaite démolir, les travaux sont soumis à permis de démolir. Dans tous ces cas, l'avis conforme de l'ABF demeure, car aucun de ces travaux ne peut résulter d'une prescription d'un arrêté autre que l'arrêté primitif et n'entre donc dans le champ de l'art L632-2-1 du code du patrimoine.

II-3. Cas des arrêtés ayant prescrit des travaux de réparation

Dans ces cas, s'applique le droit commun des autorisations, selon la nature des travaux prescrits par l'arrêté d'insalubrité ou d'insécurité/péril et soumis à avis conforme de l'ABF dans tous les cas :

- soumis à DP lorsqu'ils affectent les extérieurs du bâtiment
- à rien si n'affectent que les intérieurs en SPR abords ou site
- en secteur sauvegardé, DP si les travaux prescrits affectent des intérieurs (escaliers, décors intérieurs ...)
- à priori, les travaux de réparation prescrits par un arrêté n'entrent pas dans le champ du PC ...
- *mais si le propriétaire effectue d'autres travaux (ouvertures, surélévations...) : PC soumis à l'avis conforme de l'ABF*

Si le propriétaire souhaite démolir tout ou partie du bâtiment : travaux soumis à permis de démolir et avis conforme de l'ABF.

Dans tous les cas, en cas de SPR ou de PSMV, l'application du règlement de celui-ci s'impose.

¹ Cet article concerne les SPR et les abords des MH en application du L621-32

² L'expression "irréparable" a été supprimée par l'ordonnance du 16/09/2022, car considérée comme ambiguë : en effet on peut très souvent remédier si on y met les moyens techniques et financiers; mais la notion juridique demeure en ce qu'une autorité administrative ne peut prescrire des travaux qui pourraient constituer une reconstruction.

Si le propriétaire (privé ou public) souhaite démolir : il doit alors demander un permis de démolir; l'AB, sollicité, émet un avis conforme car le cas n'est pas visé par l'art L632-2-1 du code du patrimoine.

Observation : *y-a-il un régime différent d'application de ces dispositions selon la date de l'arrêté d'insalubrité ou de péril, avant la loi ELAN, entre la loi ELAN (2018) et l'ordonnance du 16/09/2020 et postérieurement à cette dernière ?*

NON, car la modification de l'écriture juridique du 3°) du L632-2-1 du code du patrimoine en 2020 ne fait qu'une harmonisation des textes pour s'appliquer à la nouvelle codification des textes relatifs au péril/insécurité et à l'insalubrité. Aussi quelque soit la date d'un arrêté, les dispositions ci-dessus s'appliquent, notamment en cas de démolition.

III- Intervention de l'ABF dans les "autres opérations" du 2) de l'art L522-1 du CCH

Outre les dispositions introduites en matière de démolition suite aux arrêtés d'insalubrité ou de péril vues ci-dessus, le nouvel art L632-2-1 nouveau du code du patrimoine a introduit une autre limitation de la portée des avis ABF, beaucoup plus pernicieuse, ainsi libellée :

« l'autorisation est soumise à l'avis de l'architecte des Bâtiments de France lorsqu'elle porte sur :

2° Des opérations mentionnées au second alinéa de l'art L522-1 du CCH

Cet avis simple ne serait donc requis pour tous travaux relevant de la DP, de la démolition, du PC ou du permis d'aménager dans lesdites opérations, ce qui peut ouvrir un vaste champ opérationnel dans les quartiers historiques....

Or ces opérations ne sont définies nulle part à l'art L522-1 du CCH dont le 1°) vise le financement par l'Etat de la résorption des bidonvilles et le 2°) vise « les autres opérations » dont un décret en CE doit définir les modalités de financement et la charge pour l'Etat, ce qui fut fait dans un décret relatif aux financements de l'ANAH. C'est donc un article financier qui ne contient ni ne suppose un contenu ayant des effets sur le droit des sols ou ceux du patrimoine.

Cet article est donc relatif à des financements, mais ne définit nulle part la nature des opérations visées et ne renvoie pas au décret la définition desdites opérations.

Dans l'étude d'impact de la loi ELAN, le gouvernement a expliqué qu'étaient visées les opérations de RHI et de THIRORI³, telles que prévues par l'ANAH. ..mais ces explicitations n'ont pas valeur de loi !

Le R321-12 CCH relatif aux subventions de l'ANAH dispose, dans son IV que :

IV.- L'agence peut accorder aux collectivités territoriales, à leurs groupements,, et à tout organisme ayant vocation à être bénéficiaire de l'expropriation ainsi qu'aux concessionnaires des opérations d'aménagement mentionnées à l'article L.300-4 du code de l'urbanisme, des subventions pour la réalisation d'opérations visées à l'article L.522-1, alinéa 2.

Donc cet article fait référence à des opérations toujours non définies et ne les définit pas...

L'article D522-1 n'est pas plus précis ; il dispose que :

« Les opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article L.522-1, que les collectivités locales et établissements publics réalisent directement ou font réaliser par une personne

³ Lesquelles ne sont pas des opérations au sens du code de l'urbanisme mais des financements

morale en vertu d'une convention, bénéficient d'une subvention de l'Etat ou de l'Agence nationale de l'habitat. »

Cet article fait aussi référence à des opérations toujours non définies.

L'article R522-4 précise les objectifs des opérations visées, toujours non définies :

« Les opérations, mentionnées à l'article L.522-1, sont éligibles à des subventions versées par l'Etat ou l'Agence nationale de l'habitat, lorsqu'elles sont destinées prioritairement à la production de logements dans un objectif de mixité sociale ou à la constitution de réserves foncières destinées, pour un pourcentage de 80 % de la surface de plancher, à la production de logements dans un objectif de mixité sociale. »

Qu'en est-il des autres articles utiles relatifs aux missions de l'ANAH ? Ils sont strictement à objectif financier et ne font plus aucune référence au L522-1 évoqué.

L'article R523-1 du CCH dispose que :

« Les opérations de traitement, par appropriation publique, d'immeubles faisant l'objet d'un arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité pris en application des 1° et 4° de l'article L.511-2,ainsi que les mesures prises en application de l'article L.511-19, et ne prescrivant pas la démolition ou l'interdiction définitive d'habiter ou de prescriptions en application de l'article L.123-3 peuvent bénéficier, après avis de la commission prévue à l'article R. 321-6-4, d'une subvention de l'Agence nationale de l'habitat selon des modalités prévues par son règlement général.... »

Le V de l'art R321-12 déjà cité ci-dessus dispose que l'ANAH peut accorder des subventions aux collectivités territoriales :

« 1° Pour la réalisation d'opérations de traitement, par appropriation publique, d'immeubles dans le cadre d'opérations de restauration immobilière prévues aux articles L. 313-4 et suivants du code de l'urbanisme ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique et destinés à la production de logements dans un objectif de mixité sociale ;

« 2° Pour la réalisation d'opérations visées aux articles L 522-1⁴, alinéa 1, et R. 523-1 et suivants. »

Les opérations de restauration immobilière (ORI) relevant du code de l'urbanisme citées au 1° ci-dessus échappent totalement au 2eme alinéa de l'art L522-1 du CCH, qui ne semble viser que l'habitat indigne traité par les polices de l'insalubrité et du péril. Ces opérations sont incluses dans le financement ouvert, comme celles du R523-1 du CCH, en « THIRORI » selon le vocabulaire de l'ANAH. Donc les travaux effectués par une collectivité publique ou son aménageur, suite à une ORI ne peuvent être incluses dans le champ du 2° alinéa du L632-2-1 du code du patrimoine.

Dernière observation sur ce sujet : dans tous les cas où les immeubles sont situés dans un Site patrimonial remarquable (SPR) approuvé, ou couvert par un PSMV les dispositions des règlements afférents s'imposent à l'ABF comme aux collectivités publiques et l'avis de l'ABF ne peut que s'y référer. L'art L632-2-1 du code du patrimoine, en admettant qu'il soit applicable, ne saurait y déroger.

⁴ Qui couvre les bidonvilles et autres situations dites irrémédiables ; article issu de la loi Vivien de 1970

Il résulte de cette analyse que toutes les dispositions financières du CCH afférentes au traitement de l'habitat indigne et à la restauration immobilière, amalgamées dans le financement THIRORI de l'ANAH, d'une part n'entrent pas toutes dans le champ supposé du 2° alinéa du L522-1 du CCH et d'autre part que ce champ supposé n'est lui-même pas défini par la loi.

Il n'y a donc aucun fondement juridique à faire porter par des dispositions strictement financières des effets de droit sur les autorisations relevant des codes de l'urbanisme et du patrimoine.

Il résulte de cela que la disposition du 2°) de l'art L632-2-1 du code du patrimoine n'a pas de champ d'application juridiquement défini et que l'avis simple ainsi exposé manque totalement de fondement juridique.

On peut en conclure que l'avis conforme s'impose...

Nancy BOUCHE

Inspectrice générale de l'équipement honoraire

Présidente honoraire du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne

31 octobre 2022