

Éléments de jurisprudence intéressant les opérations de restauration immobilière

Il n'y avait encore qu'assez peu de jurisprudence relative à la restauration immobilière, hormis le fort important contentieux fiscal, portant, notamment, sur la nature des travaux effectués et leur éligibilité aux déductions fiscales édictées par les articles 156 et 31 du CGI. Cependant, le recours de plus en plus fréquent à cette procédure d'aménagement dans le cadre de projets de revitalisation de centres de villes fait apparaître un contentieux plus fréquent, permettant au juge de préciser un certain nombre de points de droit, tant relatifs à la notion d'utilité publique qu'au respect des procédures.

On présentera, ci-après, des éléments de jurisprudence intéressant la procédure ou les effets de la DUP¹, ainsi que quelques arrêts présentant un intérêt particulier, au regard des effets de la restauration immobilière, même s'ils portent sur d'autres objets.



I - La DUP de restauration immobilière : contenu et effets

Objet de la DUP de restauration immobilière, quels immeubles ?

L'art L313-4 du CU les *"travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour objet ou pour effet la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles"*, ce qui renvoie à la nécessité que les immeubles visés soient à un quelconque usage d'habitation; la question s'est posée de savoir si un immeuble d'habitation vacant depuis longtemps pouvait entrer dans le champs de la restauration immobilière, au regard de la qualification des locaux : le Conseil d'État, dans un contentieux relatif au permis de construire, a défini ce qu'était un bâtiment d'habitation en des termes fort clairs (**CE N° 367611 - 30-07-2014**) :

"Doit être regardée comme une construction destinée à l'habitation, au sens de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme, un édifice destiné, compte tenu de ses caractéristiques propres, à l'habitation, sans que la circonstance qu'il n'aurait pas été occupé, même durant

¹ Comportant également la jurisprudence relative au PRI, soit avant la réforme de l'ordonnance de décembre 2005, mais conservant toute sa pertinence.

une longue période, soit par elle-même de nature à changer cette destination. En estimant, au vu notamment des photographies et attestations produites, que le bâtiment en cause était destiné à l'habitation, même s'il avait également pu servir de moulin et s'il n'avait pas été habité depuis une longue période, le tribunal n'a pas commis d'erreur de droit et n'a pas dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis"

Sur l'objet même de la restauration immobilière et la régularité de la DUP : **CAA Marseille 13/12/ 2010 N° 09MA02397**

« Considérant qu'une opération ne peut légalement 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; que la circonstance que certains appartements situés boulevard, seraient en bon état n'établit pas par elle-même que l'intégration de ces immeubles dans la procédure d'expropriation litigieuse résulterait d'une erreur manifeste d'appréciation; que la ville de Perpignan a engagé un programme de requalification en vue de résorber l'insalubrité de certains bâtiments, de restructurer les immeubles dans le but de parvenir à des logements décents, d'une surface suffisante et disposant du confort nécessaire; que l'opération de restauration immobilière en cause, qui tend à remettre aux normes d'habitabilité 22 immeubles et à réduire la densité élevée de cet îlot de la vieille ville en préservant l'essentiel du bâti traditionnel présente un caractère d'utilité publique... » ;

« qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'appréciation sommaire des dépenses, qui comprend outre les acquisitions foncières le montant des travaux portant sur la réfection et la mise en valeur des toitures et façades, les menuiseries, verrières, ferronneries et la réfection et la mise en valeur des parties communes, n'ait pas permis à tous les intéressés de s'assurer que le projet présentait un caractère d'utilité publique; que le requérant ne peut par suite soutenir que le dossier d'enquête publique aurait été incomplet au regard des exigences de l'article R. 11-3 du code précité... »

Un ancien hôtel, dont la propriétaire contestait qu'il puisse faire l'objet d'une DUP de restauration immobilière et contestait toute la procédure, peut parfaitement faire l'objet d'une opération de restauration immobilière selon les termes d'un arrêt de la **CAA de DOUAI, 24/11/2022, 21DA02274** : *" Un hôtel, de par la nature et l'aménagement de ses locaux, a une fonction d'habitation au sens des dispositions citées au point 2, même s'il relève, aux termes de l'article R. 151-28 du code de l'urbanisme, de la destination " commerce et activités de service ", cette dernière disposition n'ayant pour objectif que de définir les types de construction autorisés sur un territoire et non d'encadrer le pouvoir de l'Etat en matière d'amélioration de l'habitat. Les locaux d'un hôtel peuvent donc entrer dans le champ d'une opération de restauration immobilière, comme le mentionne d'ailleurs le guide méthodologique de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat relatif à ces opérations".*

Si des immeubles commerciaux ne peuvent faire l'objet d'une DUP de restauration immobilière, il n'en est pas de même lorsque l'immeuble est à usage principal d'habitation: **CAA de Versailles, 23/06/ 2016- N°14VE01438**

"Considérant, en troisième lieu, que l'expropriation dont fait l'objet deux locaux commerciaux inclus dans des immeubles compris dans le périmètre de la DUP n'entache pas d'illégalité la déclaration d'utilité publique dans la mesure où celle-ci ne porte que sur des immeubles à usage principal d'habitation"

Mais le CE a fait évoluer la question dans un arrêt de principe du 17/06/2020 "ville de Macon". En l'espèce, la question de la vacance d'un local précédemment à usage commercial compris dans une DUP affectant l'immeuble concerné a été soulevée par les propriétaires; ceux-ci ont été déboutés et le CE a donné raison à la ville de Macon en ces

termes : **arrêt N°427957 et 428098 du 17/06/ 2020, qui a cassé l'arrêt de la CAA de Lyon du 13/12/2018:**

"Il résulte de ces dispositions [le L313-4 du CU] qu'une opération de restauration immobilière a pour objet la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles mais qu'elle ne peut avoir pour objet ou pour effet de contraindre un propriétaire à transformer en habitation un local dont la destination est commerciale. Elle ne fait cependant pas obstacle à ce qu'un local à usage commercial présent dans un immeuble ou ensemble d'immeubles principalement destiné à l'habitation et devenu impropre à une activité commerciale, soit transformé, dans le cadre de l'opération de restauration immobilière, en habitation à des fins d'amélioration des conditions d'habitabilité de l'immeuble ou de l'ensemble d'immeubles".

Une DUP de restauration immobilière peut porter sur plusieurs immeubles, non proches les uns des autres et dans des états différents : **CAA de Versailles – 23/06/ 2016-**

N°14VE01438

" Considérant, en deuxième lieu, que les dispositions de l'article L.313-14 du code de l'urbanisme prévoient la possibilité que l'opération de restauration puisse porter sur plusieurs immeubles; qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe n'impose que les immeubles visés par une telle opération soient situés à proximité les uns des autres ou se trouvent dans un état comparable; qu'ainsi, n'est pas de nature à entacher la légalité de la déclaration d'utilité publique la circonstance qu'un périmètre unique comportant plusieurs immeubles a été adopté alors même que ces immeubles seraient dans des états différents si l'opération visant ce secteur de la commune présente une cohérence d'ensemble"

Quid en copropriété ?²

Le libellé même de l'article L.313-4 du CU implique que des travaux de restauration immobilière concernent nécessairement tout le bâtiment lorsqu'il est en copropriété : la procédure s'adresse au syndicat des copropriétaires et à chacun des copropriétaires. Il en résulte que si certains copropriétaires refusent de s'engager à effectuer les travaux qui leur ont été notifiés, l'autorité compétente procède à l'expropriation du ou des lots des copropriétaires concernés. On rappelle, à cet égard, que l'expropriation d'un lot de copropriété est une opération légale, impliquant nécessairement l'expropriation du lot comportant les parties privatives et la quote-part indivise de parties communes³ : **Cass civ 3 du 31/01/2007 - N°: 06-12404**

« Attendu que l'ordonnance prononce, au profit de la ville de P, l'expropriation du lot n° 7 de l'immeuble du 11 impasse des Vignoles appartenant à la société MRS ...à l'exception des parties communes;

Qu'en statuant ainsi alors qu'un lot de copropriété est constitué d'une partie privative et d'une quote-part de parties communes, le juge de l'expropriation a violé les textes susvisés ; »

Est donc régulière la procédure qui s'adresse à un copropriétaire dont le lot comprend les parties privatives et la quote part afférente de parties communes : **CAA de Douai 21/06/2022 N 21DA01187. La Cour précise que :**

" Aucune disposition ni aucun principe n'impose à l'autorité administrative de mentionner dans l'arrêté de cessibilité qu'elle adresse à un propriétaire, les biens à exproprier appartenant à d'autres propriétaires.

"Il ressort des pièces du dossier que l'arrêté attaqué mentionne, en annexe, d'une part, l'ensemble des lots appartenant à Mme E... et dont l'expropriation est envisagée, à savoir les lots

² On rappelle que la procédure de restauration immobilière applicable aux copropriétés a été précisée par la loi ALUR : cf rédaction de l'art L313-4-2 du CU et articulation parallèle avec la loi "copropriété" de 1965

³ La loi ALUR a rendu possible l'expropriation des seules parties communes d'un immeuble en copropriété; ne concerne pas les opérations de restauration immobilière ...

7A, 16A et 28D consistant respectivement en un " appartement ", un " grenier " et un " cellier " et, d'autre part, la quote-part des parties communes attachée à chacun de ces lots. La circonstance que l'arrêté attaqué ne mentionne pas les autres biens à exproprier situés dans le même immeuble et appartenant à d'autres copropriétaires est sans incidence sur sa légalité".

L'évaluation de la valeur de l'immeuble et du montant des travaux

En application du code de l'expropriation et du code de l'urbanisme, le dossier d'enquête préalable à la DUP doit comporter une évaluation sommaire et de la valeur de l'immeuble et du cout des travaux de restauration. UN propriétaire a contesté à la fois l'estimation par le service des Domaines de la valeur de son immeuble et le cout des travaux indiqué par l'administration locale. Dans un arrêt **N° 17NT02346 du 4/12/2018, la CAA de NANTES** a conclu que :

"L'appréciation sommaire des dépenses jointe au dossier d'enquête publique a pour objet de permettre à tous les intéressés de s'assurer que les travaux ou ouvrages, compte tenu de leur coût total réel, tel qu'il peut être raisonnablement estimé à l'époque de l'enquête, ont un caractère d'utilité publique. Toutefois, la seule circonstance que certaines dépenses auraient été omises n'est pas par elle-même de nature à entacher d'irrégularité la procédure si, compte tenu de leur nature, leur montant apparaît limité au regard du coût global de l'opération et ne peut être effectivement apprécié qu'au vu d'études complémentaires postérieures, rendant ainsi incertaine leur estimation au moment de l'enquête"

"Si M. A...remet en cause la validité de cette estimation au motif que tant le métrage de son immeuble que les prix du marché ont été sous-estimés, il ressort des pièces du dossier que les services fiscaux se sont fondés sur les déclarations de surface faites par l'intéressé lui-même au titre des impôts fonciers et, faute de pouvoir accéder à la partie intérieure de l'immeuble, sur la vétusté des parties extérieures et des parties communes. Le requérant en se bornant à produire des documents généraux qui ne tiennent pas compte de l'état dégradé de l'immeuble dont il est propriétaire n'établit pas que le service des Domaines aurait entaché leur évaluation d'une omission ou d'erreurs de nature à vicier la procédure"

" D'autre part, le coût global estimé des travaux à réaliser, pour un montant de 1 994 700 euros, le coût estimé de réfection des parties privatives, 1 004 900 euros, et le coût de réfection des parties communes, immeuble par immeuble, 989 800 euros au total, figurent dans le dossier de demande de déclaration d'utilité publique. M. A...ne produit aucun élément susceptible de contredire sérieusement l'évaluation du coût des travaux faite par l'administration. Par suite, le requérant n'est pas fondé à soutenir que l'appréciation sommaire des dépenses contenue dans le dossier d'enquête publique serait insuffisante et n'intégrerait pas l'ensemble des dépenses."

La notion d'utilité publique de la DUP au regard de la théorie jurisprudentielle du bilan

Justification de la DUP au regard des enjeux du projet : **CAA Marseille 25/02/2008 - N° 05MA02372**

« Considérant qu'une opération ne peut légalement être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, éventuellement, les inconvénients d'ordre social et les atteintes à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente; que les inconvénients induits par l'opération de restauration immobilière en cause menée par la société M, et alors même que le contenu du plan de relogement auquel s'est engagé la Ville de Marseille n'était pas connu à la date de l'arrêté attaqué, ne sont pas excessifs au regard des avantages attendus de cette opération, qui tend à réhabiliter des immeubles vétustes et insalubres dans le centre...»

La DUP était justifiée par la situation des lieux et le projet : **CAA Marseille 14/12/2009 -N° 07MA02985**

« Considérant que l'opération concernée qui a pour objet la restauration immobilière, tendant à mettre aux normes d'habitabilité des immeubles représentant plus de 100 logements et à

réduire la densité très élevée de certains îlots du centre-ville de Marseille en préservant l'essentiel du bâti traditionnel, présente un caractère d'utilité publique ; »

Voir aussi dans le même sens, l'arrêt précité : **CAA Marseille 13/12/ 2010 N° 09MA02397**

CAA de Marseille du 15/12/2020, 20MA00385

"L'opération de restauration immobilière en cause porte sur cinq immeubles particulièrement dégradés, édifiés rue Privade, laquelle est située dans un secteur couvert par un plan de sauvegarde et de mise en valeur. Elle vise à mettre aux normes d'habitabilité d'hygiène, de sécurité et d'accessibilité, ces immeubles qui accueillent des logements. En prescrivant des travaux qui doivent être conçus dans un esprit de requalification patrimoniale des immeubles, elle entend préserver le patrimoine architectural et urbain du centre ville d'Avignon. Cette opération répond ainsi à une finalité d'intérêt général."

Des logements éventuellement en état correct dans un immeuble ne mettent pas en cause l'utilité publique de l'opération: **même arrêt de la CAA de Marseille du 15/12/2020**

"Enfin, à supposer même que les logements aménagés au sein de certains immeubles, et notamment celui appartenant à la requérante, ne soient pas tous en état de dégradation et que l'opération prive les propriétaires des revenus locatifs en résultant, ces inconvénients ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt que cette opération présente, quand bien même certains travaux, qui ne peuvent néanmoins être entrepris qu'après délivrance d'un permis de construire, ne porteraient pas sur le gros œuvre"

Figurent parmi les éléments du bilan à prendre en compte, les inconvénients d'ordre social En ce sens, **l'arrêt de la CAA de Marseille N° 08MA01125 du 8/07/2010** relatif à une opération à l'initiative de la ville de Nice est particulièrement éclairant, donnant raison au jugement du TA de Nice, en l'espèce, qui avait annulé l'arrêté de DUP du préfet:

En 1^{er} lieu, la Cour rappelle :

"Considérant qu'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 ;"

"que le commissaire enquêteur note que l'immeuble dont s'agit présente un caractère de copropriété correctement gérée et entretenue et que les améliorations réalisées, en cours ou à réaliser, n'en font pas un immeuble tombant en désuétude, offrant a contrario des possibilités de logements correctes pour de maigres budgets; qu'il ressort des pièces du dossier que les lots restés privés, dont la majorité a une superficie inférieure à 40 m², sont occupés majoritairement par des personnes seules ou des familles d'origine immigrée en grande précarité financière ;"

La Cour se livre à un examen précis des conditions d'habitat de l'immeuble, de son occupation sociale, du programme annoncé justifiant l'expropriation, de l'absence de projet de relogement sérieux et en déduit que :

"Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, que les inconvénients d'ordre social inhérents à la nécessité de déloger, sans garanties sérieuses de relogement, des personnes seules, âgées pour certaines, et de condition modeste, pour loger à leur place des familles, sont excessifs eu égard aux avantages que présente l'opération litigieuse et sont de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique"

Régularité de la procédure de restauration immobilière

Du dossier d'enquête publique : **CAA Marseille 13/12/ 2010 N° 09MA02397**

"que le dossier d'enquête publique comporte la liste des 22 immeubles concernés par l'opération d'expropriation en cause; que l'arrêté en litige renvoie au programme des travaux portant sur ces immeubles et, par suite, à la liste desdits immeubles"

"que le projet comporte un tableau estimatif des dépenses à engager pour les 22 immeubles concernés, dont la démolition n'est pas en tout état de cause envisagée; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'appréciation sommaire des dépenses, qui comprend outre les acquisitions foncières le montant des travaux portant sur la réfection et la mise en valeur des toitures et façades, les menuiseries, verrières, ferronneries et la réfection et la mise en valeur des parties communes, n'ait pas permis à tous les intéressés de s'assurer que le projet présentait un caractère d'utilité publique; que le requérant ne peut par suite soutenir que le dossier d'enquête publique aurait été incomplet au regard des exigences de l'article R. 11-3 du code précité"....

Sur la régularité de l'arrêté de cessibilité et de l'enquête parcellaire : **CAA Marseille 14/12/2009-N° 07MA02985**

« Considérant que, l'arrêté portant ouverture d'une enquête parcellaire a été régulièrement notifié à M. A; que cet arrêté était accompagné d'une lettre du directeur du département aménagement urbain l'informant qu'en application des dispositions précitées, un délai de deux ans lui était imparti pour réaliser les travaux de restauration immobilière; que M. A n'a pas fait connaître au cours de l'enquête parcellaire son intention de réaliser lesdits travaux; que par ailleurs, il n'est pas contesté que le détail des travaux à réaliser a été notifié à l'intéressé; que par suite, en raison de l'inertie de ce dernier, le préfet des Bouches-du-Rhône n'a pas méconnu les dispositions précitées en prenant l'arrêté de cessibilité contesté ; »

Voir aussi l'arrêt de la **CAA de Versailles du 23 /06/ 2016 N° 14VE01438**

Dans ce dossier d'ORI conduit par la ville de Clichy la Garenne, le juge a considéré que l'enquête parcellaire avait été régulièrement menée, le programme de travaux suffisamment précis, la réalisation des travaux par le requérant, insuffisante en application du programme prévu, ce qui justifiait l'arrêté de cessibilité du préfet et l'expropriation de l'immeuble.

" Considérant qu'il n'est pas contesté que la SCI GEMA a reçu notification, par un courrier en date du 22 décembre 2010, d'une part, de l'arrêté préfectoral du 16 décembre 2010 prescrivant l'ouverture de l'enquête parcellaire relative à l'opération immobilière concernant notamment l'immeuble appartenant à la société requérante, et, d'autre part, du programme de prescriptions générales et particulières définissant les travaux à exécuter sur cet immeuble; qu'il ressort des pièces du dossier que le programme des travaux ainsi notifié prévoit : s'agissant des parties communes les prescriptions particulières suivantes : " Façades : réfection complète/ toiture : révision /cage d'escalier : réfection / réseaux : mise aux normes / Autres : mise en sécurité incendie et mise en sécurité ascenseur " et, s'agissant des parties privatives : " logements : mise aux normes de confort, d'habitabilité et de sécurité " ; que ces prescriptions propres à l'immeuble doivent être comprises en rapport avec les prescriptions générales figurant dans les pages 24 à 29 du programme de l'ensemble des immeubles concernés, lesquelles prescrivent de manière détaillée les travaux à réaliser sur les façades, les toitures, la cage d'escalier et les réseaux relatifs aux parties communes, ainsi que la mise aux normes des parties privatives; que, dans ces conditions, le moyen tiré de ce que le programme des travaux notifié à la société requérante était insuffisamment détaillé ne peut qu'être écarté"

Ont été conduites conformément à la procédure l'enquête parcellaire et la notification des travaux; le programme suffisamment détaillé de ceux-ci justifie l'arrêté de cessibilité, d'autant que la requérante ne s'est pas prononcée sur son intention d'exécuter les travaux notifiés conformément à la procédure : **CAA de Marseille ci-dessus 15/12/2020**

" Le 10 février 2017, [l'aménageur] a notifié à la SCI Sik le dépôt en mairie du dossier de l'enquête parcellaire ainsi que le programme détaillé des travaux à réaliser sur le bâtiment lui appartenant en indiquant que ces travaux devaient être réalisés dans un délai de deux ans. Elle a indiqué à cette occasion à la requérante que l'immeuble appartenant à cette dernière ne serait pas compris dans l'arrêté de cessibilité à venir si celle-ci annonçait son intention de réaliser ces travaux dans le délai prescrit, à charge pour elle de produire la note et délivrer

l'information mentionnée à l'article R. 313-28 du code de l'urbanisme. Dès lors, le moyen tiré de l'irrégularité de la notification du programme détaillé des travaux, prévu à l'article L. 313-4-2 du même code doit être écarté. "

" Il est constant que la SCI [propriétaire] n'a pas fait connaître son intention de réaliser les travaux dont le détail lui a ainsi été notifié, ou d'en confier la réalisation à l'organisme chargé de la restauration. En se bornant à faire valoir que le programme des travaux n'envisageait selon elle que des travaux sommaires, elle n'établit pas que son immeuble n'était pas au nombre des immeubles nécessaires à l'opération de restauration immobilière " Ilot Privade " et n'aurait pas dû être déclaré cessible par l'arrêté de cessibilité attaqué."

Conclusions identiques sur la régularité de la notification individuelle des travaux : **CAA de Douai du 13 / 09/2018 : N° 16DA00831**

"Il ressort des pièces du dossier que par une lettre du 12 mai 2011 intitulée " opération de restauration immobilière (...) Notification de la prescription de travaux à réaliser ", notifiée le 31 mai 2011 à la SCI ...H F, la communauté urbaine de Dunkerque a donné le programme des travaux à réaliser par la société. Celui-ci comportait des prescriptions générales issues du dossier d'enquête publique énonçant de façon précise les actions de réhabilitation à mener dans les parties communes et privatives des immeubles et précisait également des prescriptions particulières propres à l'immeuble correspondant, soit la " façade à conserver et restaurer " et les constructions " parasites " " à démolir ", le détail figurant dans les prescriptions générales précitées s'agissant de l'immeuble de la SCI ..."

Mêmes conclusions par le **TA de Bordeaux, jugement n° 1903857 du 22/04/ 2021**

Le propriétaire qui conteste l'expropriation de son lot dans le cadre de l'opération de restauration immobilière doit s'être prononcé conformément à la procédure qui lui a été régulièrement notifiée :

"Cette notification comporte l'indication du délai de 24 mois dans lequel les travaux prescrits devront être effectués et l'information prévue à l'article R. 313-28 du code de l'urbanisme. Si les requérants soutiennent s'être conformés au programme de travaux prescrits, à l'exception du changement des menuiseries PVC, il ne ressort cependant pas des pièces du dossier que M. et Mme F... aient adressé à la commune une note précisant un échéancier prévisionnel et un délai maximal d'exécution des travaux, de nature à les exclure de l'arrêté de cessibilité, ni qu'ils n'aient, au surplus, déposé de demande de permis de construire pour les travaux de rénovation dont ils se prévalent. Ainsi, à défaut pour M. et Mme F... d'avoir réalisé les travaux dans le cadre de la procédure prescrite par les articles L.313-14 et suivants du code de l'urbanisme et sous couvert d'un permis de construire, l'expropriation contestée était nécessaire à la réalisation de l'opération de restauration immobilière déclarée d'utilité publique le 22 février 2016."

Conclusions identiques quant à la procédure conduite par la ville du Havre, tant en matière de notification individuelle des travaux qu'en recherche de l'adresse de la propriétaire : **CAA de Douai 21/06/2022 N°21DA00962 et N 21DA01187.**

Dans cette même espèce où la copropriétaire contestait la longueur de la procédure, démarrée par une DUP de 2010, suivi de la définition des travaux par le maire en 2014, l'enquête parcellaire en 2017, l'arrêté de cessibilité en 2019 et le versement de l'indemnité d'expropriation en 2020, la Cour a retenu que les circonstances locales et, notamment, l'obstruction de certains copropriétaires, justifiait cette longueur qui ne pouvait mettre en cause la responsabilité de la ville.

En ce qui concerne le programme des travaux lui-même, que ce soit dans le cadre de la DUP ou dans celui de l'enquête parcellaire, on peut noter que les tribunaux reprennent le programme détaillé des travaux tel que figurant dans les dossiers locaux et n'a à ce jour jamais contesté la nature des travaux prévus par les procédures de restauration immobilière.

A la suite de l'enquête parcellaire et de la notification des travaux à exécuter dans le délai

précisé, les tribunaux relèvent systématiquement le fait que sont en tort les requérants qui ne se sont pas engagés et n'ont pas fourni la note prévue à l'art L313-4-2 : dans ces conditions ils ne peuvent contester la cessibilité de leur immeuble. Il en est de même s'ils se sont engagés mais n'ont pas donné suite : **CAA de Douai du 13 / 09/2018 : N° 16DA00831**

” Postérieurement à la notification de la lettret, si la SCI ...H F a multiplié les échanges de courriers et de courriels avec l'ARIM et fait part des difficultés rencontrées avec un premier architecte en charge de constituer le dossier de demande de permis de construire, elle n'a jamais donné suite de façon concrète à son intention annoncée de réaliser les travaux avant l'expiration, le 31 août 2012, du délai de quinze mois qui lui était imparti.

Dans ces conditions, la société requérante ne peut être regardée comme ayant décidé de réaliser ou de faire réaliser les travaux lui ayant été notifiés par l'autorité expropriante, ni comme ayant communiqué à celle-ci un échéancier précis des travaux lui incombant”.

Quel mode de réalisation des travaux ?

La DUP peut prévoir que l'opération⁴ sera réalisée par le concessionnaire de l'opération, même si celui-ci n'est pas encore désigné : **CE 22/03/1978**

« sur la substitution par l'arrêté préfectoral du 5 octobre 1972 de la société d'économie mixte d'aménagement de la ville de Cholet à la ville de Cholet comme bénéficiaire de l'expropriation : considérant qu'en vertu des dispositions combinées de l'article 4 du décret du 3 décembre 1968 et de l'article 9 du décret du 30 mai 1969, l'acte déclarant d'utilité publique les acquisitions de terrains situés dans une zone d'aménagement concerté peut prévoir que l'expropriation sera réalisée par l'organisme concessionnaire de l'aménagement et de l'équipement de la zone ; »

CE 30/11/1966 :

« Aucune disposition législative ou réglementaire n'interdisait au préfet de déclarer cette autorisation valable pour un concessionnaire, même non encore désigné, alors même que la commune aurait seule été désignée dans l'arrêté ordonnant l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique. »

Est légal le changement de bénéficiaire de la DUP entre l'enquête préalable et l'acte de DUP lui-même : **CE 17/2/1967**

« Sur le moyen tiré de ce que les enquêtes d'utilité publique et parcellaire ont été faites au nom de la ville de Cherbourg et non pas au nom de la Société mixte immobilière de la ville de Cherbourg :

Considérant que si, dans l'arrêté ordonnant l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique et de cessibilité d'un ensemble d'immeubles sis à Cherbourg dans l'îlot urbain n° 1 à rénover, dit Place Divette, la ville de Cherbourg était seule désignée comme devant réaliser les acquisitions à la suite de la déclaration d'utilité publique à intervenir, celle circonstance ne faisait pas obstacle à ce que le préfet, au moment où il a prononcé ladite déclaration, autorisât un concessionnaire de la commune à réaliser les acquisitions d'immeubles par achat amiable ou par voie d'expropriation ; »

Préemption

Sur l'intérêt général de la restauration immobilière et la légalité de la préemption d'un bien situé dans un PRI : **CAA de Bordeaux - 15/03/2001 - N° 10BX01244**

La Cour relève la légalité de la préemption et de l'opération d'aménagement qui la fonde : celle-ci est conforme aux objectifs affichés par la ville :

⁴ Jurisprudence applicable aux ORI car c'est le droit commun de la DUP

« dans le but de réactiver et diversifier le marché du logement par la production de logements et par la réhabilitation du parc de logements inconfortables et obsolètes,, et sur le fait que l'immeuble se trouve dans ce périmètre; que cette décision vise la délibération du 27 juillet 2005, par laquelle le conseil municipal a décidé d'instaurer un droit de préemption urbain renforcé sur le périmètre du centre ancien de M et a délégué ce droit à la SEMAEM, et le fait que les travaux ont fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique par arrêté préfectoral pour les travaux de réhabilitation s'avérant nécessaires pour impulser et coordonner la promotion de la rénovation immobilière du cœur de ville; »

« que cette décision fait ainsi apparaître la nature du projet en vue duquel le droit de préemption est exercé et satisfait, dès lors, aux exigences de motivation résultant des dispositions précitées de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme; »

« Considérant,que M. X soutient que l'opération de préemption ne consisterait qu'en une opération d'achat en vue de la revente et ne répondrait qu'à un objectif financier; qu'ainsi, elle ne serait pas d'intérêt général au sens de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, et serait entachée d'un détournement de pouvoir; que toutefois, ainsi qu'il est susmentionné, la décision de préemption a été en l'espèce exercée en vue de la réalisation des objectifs d'une opération de restauration immobilière tels qu'ils sont définis par le code de l'urbanisme, soit la réactivation et la diversification du marché du logement par la réalisation de travaux de réhabilitation sur des immeubles anciens; que le moyen tiré de l'absence d'intérêt général de l'opération doit être écarté; que le détournement de pouvoir allégué ne peut être regardé comme établi par la seule circonstance selon laquelle le bien objet de la décision de préemption contestée serait revendu à un prix supérieur à celui de son acquisition; »

La préemption d'un bien immobilier dans un PRI est justifiée : **CAA de Douai 24/04/2012 N° 06DA01745**

La SEM ...délégataire du DPU de la ville de R dans le PRI du centre-ville a exercé son droit de préemption compte tenu du mauvais état de l'immeuble depuis cinq années et de l'absence de rénovation par l'intéressé qui s'y était pourtant engagé, pour éviter la mise en œuvre d'une procédure d'expropriation, justifient l'opération; la Cour justifie l'exercice du DPU en l'espèce :

« Considérant que la mise en œuvre d'une décision de préemption n'est pas subordonnée à une carence de l'initiative privée en matière de rénovation urbaine; que la circonstance que l'acquéreur évincé se proposait également de réaliser la réhabilitation de l'immeuble est sans influence sur la légalité de la décision attaquée; »

Est justifiée, de la même manière, la préemption d'un immeuble vétuste situé dans le PRI de Roubaix à ne pas confondre avec une zone de résorption d'habitat insalubre : **CAA de Douai /24/04/2012 N° 07DA01177**

« Considérant qu'il n'est pas sérieusement contesté que l'immeuble dont s'agit,, compris dans le périmètre de restauration immobilière, présente, compte-tenu de son ancienneté et de son état d'entretien, un caractère de vétusté qui justifie l'exercice du droit de préemption qui a été délégué à la SEM ville renouvelée en vue du renouvellement urbain dans le secteur; que la circonstance que l'immeuble ne serait pas insalubre est sans influence sur la légalité de la décision attaquée; »

Effets de la DUP et travaux

L'acte de DUP n'a ni pour objet ni pour effet d'obliger le bénéficiaire à faire les travaux : **CE 29/10/2003 req n° 235812 et 238659**

« Considérant que l'acte par lequel des travaux sont déclarés d'utilité publique n'a ni pour objet ni pour effet d'imposer à son bénéficiaire la réalisation de ces travaux; qu'en égard au pouvoir d'appréciation dont dispose le maître d'ouvrage, il n'appartient pas au juge

administratif de se prononcer sur les inconvénients allégués de la décision par laquelle l'autorité administrative, saisie par un tiers d'une demande tendant à ce que des travaux déclarés d'utilité publique soient engagés, n'a pas fait droit à cette demande; »

La réalisation de travaux sur un immeuble doit être compatible avec la DUP : est recevable le recours contre l'autorisation d'effectuer les travaux : **CE 2/07/2001/ N° 211231**

« qu'il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, et en tenant compte des observations éventuellement formulées au cours de l'enquête publique, d'apprécier l'utilité publique de l'opération au regard des caractéristiques essentielles des ouvrages telles qu'elles sont précisées dans ce dossier, de son coût financier, des atteintes portées à la propriété privée ou à d'autres intérêts publics, et des inconvénients d'ordre social qu'elle comporte; qu'ainsi, la modification, par une décision ultérieure relative à la réalisation effective des travaux, des caractéristiques essentielles de l'opération, est susceptible de constituer une violation de l'acte par lequel cette opération est déclarée d'utilité publique; qu'en jugeant qu'un moyen tiré de la méconnaissance de la déclaration d'utilité publique ne pouvait utilement être invoqué à l'appui d'un recours dirigé contre une décision autorisant la réalisation des travaux, la cour administrative d'appel de Paris a entaché son arrêt d'une erreur de droit ; »

La réalisation des travaux peut être effectuée en plusieurs tranches : **CAA de VERSAILLES / N° 14VE01437 du 23 juin 2016**

"Considérant, d'autre part, qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obligation au propriétaire d'un immeuble visé par une opération de restauration immobilière de déposer une demande de permis de construire portant sur l'ensemble des travaux nécessaires à la réalisation de cette opération; qu'ainsi, et en tout état de cause, la société requérante est fondée à soutenir qu'elle n'était pas tenue de présenter une demande unique de permis de construire en vue de réaliser lesdits travaux ;"

Dans ce même arrêt la Cour a considéré que la demande de pièces complémentaires effectuée par la ville de Clichy la Garenne au dossier de permis de construire et consistant à la présentation du détail de travaux portant sur les parties à usage collectif et à usage privatif, ne figurait pas au nombre des pièces exigibles au titre de l'art R.423-38 du CU et que le refus de délivrance du PC était donc illégal. *Dans cette affaire, la ville avait manifestement considéré que le PC devait être conforme aux dispositions prévues dans la DUP de restauration immobilière⁵, d'où la demande de pièces complémentaires. Le requérant a considéré qu'il s'agissait d'un PC de droit commun et s'est donc défendu sur le fondement des dispositions générales et la Cour lui a donné raison⁶.* En revanche, dans un arrêt N° 14VE01438 de la même date et portant sur les mêmes adresses, la Cour a considéré comme parfaitement légale l'expropriation de l'immeuble suite à la procédure, régulièrement conduite, de restauration immobilière.

Les travaux réalisés doivent être conformes aux travaux notifiés dans le cadre de la procédure

Ils doivent être conformes au programme des travaux et au permis de construire délivré, faute de quoi, le prévenu est fautif et encourt les peines prévues par le code de l'urbanisme : **Cass Crim du 5 /04/2016 N° de pourvoi: 14-88145 ; Cass crim du 28 /06/ 2016 - N° de pourvoi: 15-83859**

⁵ Et probablement aussi notifiés dans le cadre de l'enquête parcellaire comme le montre l'arrêt de la CAA de Versailles du 23 juin 2016 N° 14VE01438 et portant sur les mêmes adresses; dans ce cas, le PC devait respecter les dispositions spécifiques des R. 431-11 et R.421-14 du CU

⁶ Les travaux entrepris sur un immeuble sous DUP doivent être compatibles avec celle-ci (R313-25 du CU): mais ils ne sont soumis qu'au droit commun. Les travaux relevant du PC spécifique – art R421-14 et R 431-11 du CU en ORI sont ceux qui ont été notifiés dans le cadre de l'enquête parcellaire.

Sont insuffisants les travaux incomplètement réalisés par rapport au programme de travaux notifiés et l'utilité publique ne pouvait être mise en cause: **CAA de NANTES, 16/06/2023, 22NT00725**

"...il ne ressort pas des pièces du dossier, eu égard en particulier au contenu du compte rendu du 9 octobre 2018 du comité technique, produit par la SPLA Territoires publics, que ce programme de travaux, qui comportait la réfection complète de la façade arrière, la réfection de la toiture, la réfection complète des structures, la consolidation des planchers, la restauration de la cage d'escalier, la sécurisation de l'escalier, la mise aux normes et la réfection des réseaux, la mise en sécurité incendie, la création d'un local à poubelles et la mise aux normes de confort, d'habitabilité et de sécurité conformément au plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) des logements, aurait été réalisé."

La prorogation d'une DUP de restauration immobilière

Une DUP, comme toutes, peut être légalement prorogée dès lors qu'elle intervient avant l'expiration de son délai de validité et que les circonstances n'aient pas été substantiellement modifiées, ce qui impliquerait l'instruction d'une nouvelle DUP.

Ces principes ont été rappelés par la **CAA de Nantes** dans l'arrêt susmentionné du **16/06/2023, 22NT00725** :

" La prorogation des effets d'un acte déclaratif d'utilité publique, lorsqu'elle intervient avant l'expiration du délai fixé par cet acte pour réaliser les expropriations, n'a pas en principe le caractère d'une nouvelle déclaration d'utilité publique et ne saurait, par suite, ouvrir aux intéressés un nouveau délai pour discuter l'utilité publique de l'opération. Il n'en va autrement que si le projet est substantiellement modifié ou si, par l'effet d'une modification des dispositions législatives ou réglementaires applicables ou d'un changement dans les circonstances de fait, il a perdu, postérieurement à la date de l'acte déclaratif, le caractère d'utilité publique qu'il pouvait présenter à cette date."

" Les circonstances opposées par M. A... tirées de ce qu'ont été réalisés des travaux importants sur l'immeuble en cause, notamment une réfection complète de la façade, si bien qu'il ne présenterait plus aucun problème structurel, ne sont pas en tant que telles de nature à établir que le programme de travaux prescrit pour l'immeuble litigieux en application de l'arrêté du 27 mai 2014 aurait été entièrement réalisé et qu'en raison d'un tel changement dans les circonstances de fait, l'utilité publique de l'opération à l'égard de cet immeuble aurait disparu" (travaux au demeurant incomplets – voir ci-dessus)

II- Droit au relogement

Le principe posé du droit au relogement des occupants de locaux expropriés ou acquis dans le cadre d'une opération d'aménagement fait l'objet d'applications de longue date par les juges. En revanche, il y a peu de jurisprudence visant le cas où la réalisation des travaux de restauration immobilière entraîne le départ des occupants et l'obligation de relogement, hors acquisition par la collectivité publique ou son aménageur.

L'arrêt précité de la CAA de Marseille N° 08MA01125 du 8/07/2010 confirme dans l'opération engagée par la ville de Nice l'obligation d'un plan de relogement sérieux et en l'espèce, l'absence d'une offre aux occupants a été un des motifs d'annulation de la DUP

" Considérant d'autre part, qu'en l'absence, dans la notice explicative du dossier soumis à l'enquête publique, de présentation des mesures de relogement permettant de compenser l'inconvénient d'ordre social lié à la perte de logements de ces personnes seules et la mention dans la délibération du 31 mars 2006 de l'engagement de la ville, le cas échéant, à reloger les locataires concernés par la procédure d'expropriation, le préfet des Alpes-Maritimes, après la clôture de l'enquête publique, a demandé au maire de Nice de lui apporter toutes les garanties quant au respect des exigences légales en matière de relogement; qu'en réponse, la SA d'HLM ..., pressentie par la ville de Nice pour réaliser l'opération en cause, s'est engagée, à faire le maximum pour trouver, soit dans son patrimoine, soit dans une offre nouvelle, des réponses logement aux familles qui ne pourraient pas, suite à cette restructuration, rester sur le site de la rue de B..., sans toutefois préciser ni la localisation, ni le nombre des studios ou deux-pièces vacants dont elle dispose dans son parc logementet notamment en centre ville ; qu'aucune pièce du dossier ne permet de connaître la nature et la localisation des logements susceptibles d'être proposés, notamment aux personnes seules ne pouvant être relogées..."

" Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, que les inconvénients d'ordre social inhérents à la nécessité de déloger, sans garanties sérieuses de relogement, des personnes seules, âgées pour certaines, et de condition modeste, pour loger à leur place des familles, sont excessifs eu égard aux avantages que présente l'opération litigieuse et sont de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique"

Parmi la jurisprudence intéressante relative aux obligations de relogement dans les opérations d'aménagement, en général, on peut citer des arrêts reconnaissant la qualité de locataire ou de professionnel, dont les droits au relogement diffèrent dans le cadre des opérations d'aménagement:

Cass civ 3 /25 mars 1992 /N° 91-70002 – id N° 91-17003/même date/N° 91-70005 /même date

« Attendu que l'OPAC ...fait grief à l'arrêt attaqué (Paris, 16 novembre 1990) de décider que M. X..., artiste-décorateur, bénéficie du droit au relogement, à la suite de l'expropriation de locaux dont il est occupant, alors, selon le moyen, qu'il résulte des articles L 314-1, L 314-2 et L 314-5 du code de l'urbanisme, que si les occupants de locaux à usage d'habitation, professionnel ou mixte ont, vis-à-vis de la personne publique qui bénéficie d'une expropriation, un droit au relogement, les commerçants, artisans et industriels ont, quant à eux, un droit de priorité pour l'attribution de locaux de même nature compris dans l'opération, lorsque l'activité considérée est compatible avec les dispositions du plan d'occupation des sols ou du document en tenant lieu »

« Mais attendu que la cour d'appel, qui a retenu que M. X..., ne bénéficiant pas du statut des baux commerciaux, était fondé, en sa qualité non contestée de locataire, à invoquer les dispositions prévues aux articles L 314-1 et suivants du code de l'urbanisme pour le droit au relogement, légalement justifié sa décision; »

Le droit au relogement des occupants de bonne foi s'impose nonobstant le fait que ceux-ci puissent être en situation irrégulière sur le territoire national : **Cour de cassation /civ 3/ N° 11-18073 - arrêt du 12/09/ 2012⁷**

«attendu qu'ayant relevé,que la Ville de P avait acquis l'immeuble par voie de préemption le 19 mars 1993, que M. X..., locataire gérant de l'hôtel meublé exploité dans cet immeuble, y occupait une chambre depuis 1993, qu'il n'était pas contesté que ce logement constituait son habitation principale, et que les articles L. 314-1 et suivants du code de l'urbanisme ne posaient aucune condition tenant à la situation administrative des occupants étrangers, la cour d'appel, statuant en qualité de juridiction de l'expropriation, a souverainement retenu que M. X... était occupant de bonne foi et en a déduit à bon droit, sans violer l'article 6 du code civil, que celui-ci devait bénéficier du droit au relogement et de l'indemnité due à l'occupant de bonne foi en application de l'article L. 314-2 du code de l'urbanisme; »

« attendu qu'ayant relevé que M. X..., occupant de bonne foi, devait bénéficier d'un droit au relogement et au versement d'une indemnité d'éviction et que l'obligation de reloger, qui relève de l'ordre public social, est prévue de la manière la plus large pour tous les occupants de bonne foi, sans distinguer selon que l'occupant étranger est ou non en situation irrégulière, la cour d'appel a exactement déduit, de ces seuls motifs, que le fait de le reloger dans le cadre et les conditions déterminées par l'article L. 314-2 du code de l'urbanisme ne pouvait caractériser une infraction pénale [l'infraction d'aide au séjour irrégulier]

Le relogement des professionnels, prévu par l'art L.314-1 du CU, s'applique aux occupants tels que définis au L.521-1 du CCH, auquel l'art L314-1 renvoie explicitement et aux preneurs de baux. Ainsi, un commerçant exerçant son activité professionnelle dans un local dont il est propriétaire ne bénéficie pas d'un droit au relogement : **Cass civ 3 -11/09/2013 /N° 12-23034**

" Mais attendu qu'ayant relevé que la Sofec, qui exerçait une activité professionnelle dans les locaux dont elle était propriétaire, ne pouvait être regardée ni comme un occupant au sens de l'article L.521-1 du code de la construction et de l'habitation ni comme le preneur de ces locaux, la cour d'appel en a exactement déduit qu'elle ne pouvait pas prétendre au bénéfice du droit au relogement;"

⁷ L'obligation de relogement des occupants de bonne foi, même en situation irrégulière sur le territoire, des immeubles inclus dans une opération d'aménagement, en application du L.314-1 du code de l'urbanisme, a été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 5 octobre 2016