

Les opérations de Restauration immobilière

Du PRI – loi du 4 août 1962-
à l'ORI – ordonnance du 8/12/ 2005
loi ELAN du 13/11/2018 et loi « habitat
dégradé » du 9/04/2024

Origines et objet

- La loi de 1962 : le PRI : une opération d'aménagement foncier en alternative à la Rénovation urbaine; son objet;
- Mêmes modes opératoires : DUP, expropriation, travaux, reventes / subventions publiques au déficit de l'opération
- Les opérations groupées de restauration immobilière (OGRI) en application de ces nouveaux textes;
- L'échec relatif des OGRI : vers les OPAH (1976) suite au rapport NORA sur l'habitat ancien
- Développement des OPAH et du FAU jusqu'à la décentralisation de 1985; abandon de fait du PRI (sauf pour des raisons fiscales)
- L'insuffisance des OPAH comme seul outil incitatif : intérêt de réutiliser les PRI, comme outil d'aménagement coercitif;
- Distinguer l'OPAH de l'ORI ... : l'OPAH est un cadre financier autour d'un projet, définie au CCH; l'ORI est un outil d'aménagement défini au CU .
- Compléter l'incitatif par du coercitif : intérêt de l'ORI dans les OPAH-RU , ce qui permet de lier à l'ORI les financements ouverts dans l'OPAH;
- Avec les ORI, on est dans une démarche d'aménagement volontariste ...

Du PRI à l'ORI

- Un nouvel intérêt pour le PRI : les questions de fiscalité et les excès; le recadrage fiscal de 1994;
- Le PRI comme outil d'aménagement pour « forcer » les propriétaires à faire des travaux importants sur toute l'emprise immobilière;
- Les difficultés juridiques et opérationnelles ont entraîné une réforme en 2005
- L'ORI dans l'ordonnance de 2005 : une simplification de la procédure, suppression du périmètre préalable à la DUP et la double enquête publique, mais un encadrement rigoureuxune modification et un encadrement efficace du régime des travaux;
- Loi ELAN de 2018 : diverses précisions de procédure adaptées aux ORI dans les copropriétés
- Loi « habitat dégradé » d'avril 2024 : des précisions dans le champ d'application

Objectifs

- Aboutir au réinvestissement des propriétaires sur leurs immeubles par la pression d'une voie « coercitive » ...
- Accélérer les mutations pour débloquer des situations (vacance, successions, structures complexes de propriété dégradation accélérée malgré diverses actions, copropriétés vétustes...)
- Sanction de l'échec : l'expropriation ... ou la cession amiable sous DUP
- Créer un mécanisme de réinvestissement via la « contrainte »
- Permet de débloquer des situations ponctuelles, occupées ou non, où, au contraire, en faire un outil de résorption de nombreuses situations de vacance ou de dégradation à traiter dans un temps plus long;
- Utile de l'inscrire dans un projet local de revalorisation urbaine, patrimoniale ...notamment comme outil d'une OPAH-RU

Champ d'application des ORI

- Les immeubles d'habitation vétustes, dégradés ...
 - Immeubles à usage d'habitation; tous types d'habitats ...
 - Vacants ou non, (CE du 30-07-2014); occupés ou non ; mono et copropriétés; dans ce dernier cas, c'est nécessairement tout le bâtiment (parties communes et privatives, PC et PP)
 - Tout l'immeuble est concerné, y compris ses annexes ...
 - Immeubles individuels, groupes d'immeubles, ilots ...selon le cas
 - L'état dégradé est un critère d'éligibilité: cf, la jurisprudence administrative, **dite du bilan, en droit de l'expropriation**;
- Cas des immeubles d'habitation comportant des locaux commerciaux
 - Locaux commerciaux en RDC ou RDC+1, pas de problème particulier; la DUP s'applique à tout l'immeuble; si le RDC commercial est vacant et inutilisable a cet usage, il peut être transformé en logement (CE ville de Macon 17/06/2020
 - Cas des immeubles à RDC commercial actif mais anciens logements au dessus, inclus dans le bail commercial, mais vacants : le code de commerce prévoit le cas où les travaux de restauration immobilière prévus sont un motif légitime de congé. On peut en conclure qu'une ORI peut être engagée sur de tels immeubles.

Le champ d'application précisé par la loi du 9 avril 2024

- Nouvelle rédaction de l'art L313-4 du CU :
- « Les opérations de restauration immobilière consistent en des travaux de remise en état, d'amélioration, de rénovation, *y compris énergétique lorsqu'elle conduit à une amélioration de la performance énergétique du logement ou du ou des immeubles concernés, de réhabilitation ou de démolition ayant pour objet ou pour effet de garantir la salubrité, l'intégrité ou l'habitabilité d'un ou de plusieurs immeubles ainsi que la sécurité des personnes, notamment au regard du risque d'incendie, par l'aménagement d'accès pour les services de secours et d'issues pour l'évacuation. ... »*
- Cette définition complète la nature des travaux pouvant être déclarés d'utilité publique – notamment par l'insertion de la notion **d'intégrité** de l'immeuble - et même si rien ne les empêchait vraiment dans la rédaction antérieure- mais les travaux doivent être suffisamment importants sur l'immeuble concerné et **dont l'état de dégradation justifie la DUP dans le cadre de la théorie jurisprudentielle du bilan ...**

Préparation du dossier

- Au préalable : travail de terrain , enjeux ...
 - Identification des immeubles : état de dégradation, d'occupation ...
 - Prise de contact avec le/les propriétaires : connaître leurs intentions
 - Visite des immeubles : extérieurs et intérieurs pour effectuer un descriptif
- Droit de visite des immeubles :
 - Dans les conditions et formes prévues aux R 313-33 et suivants du CU vis-à-vis des propriétaires
 - Dans les conditions prévues au L181-3 du CCH vis-à-vis des habitants : en présence et avec l'accord des occupants, entre 6h et 21h et autorisation du JLD (juge des libertés et de la détention) en cas de refus;
- Évaluation sommaire d'un programme de travaux, extérieurs et intérieurs
- **Initiative de l'ORI** : définir la collectivité compétente; selon la répartition des compétences en matière d'aménagement, la commune ou l'EPCI
 - *Attention : cette compétence est souvent différente de celle des OPAH*
- Délibération du conseil municipal (ou communautaire) pour engager l'opération
- Lorsque le territoire est couvert par un document d'urbanisme, la concertation n'est pas requise (art R 103-1 du CU)

L'enquête préalable à la DUP

- **Constitution d'un dossier d'enquête publique** comme en matière d'expropriation , comportant – (art R 313 -24 du CU) :
 - Identification de/des immeubles, descriptif,
 - Mention du caractère occupé ou non - statuts d'occupation;
 - Descriptif des travaux à effectuer sur le(s) immeuble(s)
 - Valeur de l'immeuble en l'état, (Domaines) estimation sommaire du cout des travaux
 - Objectifs de l'opération...
 - Insertion dans un projet d'ensemble dans le quartier
- Le code de l'expropriation n'impose pas formellement de prévenir les propriétaires de l'ouverture de l'enquête préalable, mais de la faire connaître par tous moyens : en l'espèce, vu la spécificité de l'ORI, il est nécessaire de le faire ...
- De même, en secteur protégé au titre du patrimoine, notamment en SPR- il est utile de consulter l'ABF sur le programme et la nature des travaux prévus ;
- Déroulement de l'enquête publique, ouverte par le préfet; rapport du commissaire enquêteur
- **Arrêté de DUP du préfet**, sur l'immeuble ou les immeubles identifiés;
 - Arrêté publié;
 - Validité de 5 ans; renouvelable sans procédure, avant expiration du délai de validité;

Quels travaux sous DUP ?

- **L'art L313-4 du CU les a** précisés par la loi du 9/04/2024
 - Des travaux portant sur le gros œuvre et les parties logement, sur toute l'assiette foncière (*cours, locaux annexes, murs des RDC commerciaux ...*)
 - Les démolitions nécessaires à l'habitabilité (partielles /verrues diverses) doivent être prévues dans la DUP (cf : art L313-4 du CU)
 - On peut préciser les éléments architecturaux/décors à conserver, mettre en valeur, à restituer, en application de la notion **d'intégrité** ajoutée au L313-4 du CU, les espaces libres, cours ou jardins à mettre en valeur ...
 - On peut préciser la distribution des pièces et équipements , les circulations.... les divers locaux utiles (vélos, poubelles, divers à usage collectif ...)
 - On peut intégrer les travaux nécessaires permettant l'accès aux services de secours ou d'évacuation des personnes au regard du risque incendie
 - ***L'intégration des travaux de rénovation énergétique est*** prévue par les textes depuis la loi du 9/04/2024 ...
 - **Dans le respect des structures de la propriété** : on ne peut imposer des travaux impossibles à un propriétaire compte tenu de la structure de sa propriété ...

Comment définir les travaux ?

- On définit des travaux et des objectifs qualitatifs mais on ne se substitue pas au maître d'ouvrage et à son maître d'œuvre ...
- Il appartient au maître d'ouvrage et au maître d'œuvre d'effectuer les travaux dans le respect des normes diverses qui s'imposent (décence, hygiène, sécurité, plomb, amiante, objectifs énergétiques, etc ...) ainsi qu'aux dispositions du PLU ou du SPR- suite à la DT ou au PC exigible pour engager les travaux
 - *On ne « prescrit » pas la décence, le « respect des normes minimales d'habitabilité » (qui n'existent plus !)*
 - Ni de procéder aux diagnostics - qui sont aujourd'hui obligatoires
 - Demain (loi Climat et résilience) l'audit énergétique le sera pour les immeubles faisant l'objet de travaux importants ... *(il peut cependant être bon de le rappeler ...)*
- Quel degré de précision ? Cela dépend des caractéristiques et des désordres dans l'immeuble. On peut être moins précis dans la DUP que dans la suite de la procédure (enquête parcellaire)
- Dans la suite de la procédure, c'est le propriétaire qui s'engage de façon plus précise dans la note qu'il doit produire ...
- En copropriété, les travaux concernent nécessairement les parties communes et les parties privatives (selon l'état de celles-ci)

Effets de droit de la DUP

- *Rappel : la DUP est un acte déclaratif qui ne prescrit aucun travaux ...La DUP fait l'objet d'une publicité légale. N'est pas formellement notifiée aux propriétaires , mais c'est utile ...*
- **Protection des propriétaires**
 - Ouverture d'un droit de délaissement pour les propriétaires , comme pour toute DUP
 - Le propriétaire peut vendre son bien à qui il veut...
- **Cas d'acquisition publique** à l'amiable sous DUP : mêmes effets de droit que l'expropriation
- La DUP est transmissible aux acquéreurs
- **En matière de travaux**
 - Pas d'obligation d'effectuer les travaux à ce stade ...
 - **Si des travaux sont réalisés par les propriétaires : ceux-ci sont soumis**
 - ✓ *Au droit commun : DP ou PC selon la nature des travaux (pas de contrôle des travaux intérieurs)*
 - ✓ *Doivent être compatibles avec la DUP*
 - ✓ **Permis de démolir exigible; : R421-28 du CU**
- **En matière d'usage**
 - Compatibilité des usages avec la DUP : en particulier au regard des baux (d'habitation ou d'activité)

Suite de la procédure

- Après l'arrêté de DUP : **arrêté** par le maire/président de l'EPCI précisant le programme des travaux pour chaque immeuble (L313-4-2 du CU)
- Arrêté notifié à chaque propriétaire, copropriétaire et au syndic de la copropriété (art L313-4-2 du CU)
- *Ces travaux sont nécessairement cohérents avec ceux de la DUP ... (démolition non prévue par la DUP impossible) mais peuvent être plus précis (pbls techniques, décors, configurations des lieux); où identiques (procédure à l'immeuble ou petit nombre d'immeubles, bien décrits)*
- Ouverture d'une **enquête parcellaire (obligatoire)** où sont **notifiés** à chaque propriétaire les travaux à faire dans un délai précisé; ***(il n'y a pas de « prescription de travaux ») (art L 313-4-2 et R 313-27 du CU)***
 - *Attention : les délais doivent tenir compte des baux d'habitation en cours pour les immeubles occupés, tant par des locataires que des commerçants*
- Réponse du propriétaire :
 - Un engagement à faire; le propriétaire produira une note ...
 - Refus ou non réponse : arrêté de cessibilité et poursuite de l'expropriation
- *La collectivité n'est pas obligée d'exproprier (sauf exception)*

La réalisation des travaux

- Suite à l'engagement du propriétaire lors de l'enquête parcellaire :
 - doit produire une note – art R313-28 du CU (ultérieurement) précisant :
 - ✓ L' échancier prévisionnel des travaux, cohérent avec la notification
 - ✓ La date échéance des baux (habitation et professionnels)
- **Tous les travaux /intérieurs/extérieurs/ sont soumis à un PC spécifique**
Art R421-14 du CU
 - travaux conformes au programme des travaux notifiés;
 - le dossier de permis : *comporte un document graphique faisant apparaître l'état initial et l'état futur du bâtiment faisant l'objet des travaux; précise matériaux et modes de réalisation (R431-11 et R431-14)*
 - *Respecte toutes les normes applicables, par ailleurs; notamment les règles du SPR; dans les espaces protégés: avis conforme de l'ABF*
- Tous les travaux de démolition sont soumis à PD (art R 421-28) - et conformes au programme des travaux notifiés ;

ORI et patrimoine urbain

- Position de la question
 - Nombre d'opérations de restauration immobilière sont situées dans des centres historiques, protégés à un titre ou à un autre par le code du patrimoine
- Les textes relatifs aux ORI ne mentionnent l'avis ou l'accord de l'ABF qu'en matière de réalisation des travaux et en matière fiscale
 - **Accord ou avis ABF** dans tous les secteurs protégés : le L.632-1 du code du patrimoine prévoit que dans un SPR, *sont soumis à une autorisation préalable les travaux susceptibles de modifier l'état des parties extérieures des immeubles bâtis, y compris du second œuvre, ou des immeubles non bâtis, y compris les éléments intérieurs (...)* ». Le L. 632-2 du même code stipule que le PC/ DT tient lieu de l'autorisation prévue à l'article L. 632-1 ...si l'ABF a donné son accord, dans les conditions prévues au premier alinéa du présent l.».
 - Accord de l'ABF attestant que les travaux ont concerné l'ensemble d'un immeuble pour que les propriétaires bénéficient de la fiscalité « Malraux »
- Il est de bonne administration, même si les textes ne le précisent pas, de prendre l'attache de l'ABF dès le montage du dossier de DUP : en effet, les démolitions à faire ou à empêcher sont, notamment, définies à ce stade et l'accord de l'ABF sera nécessaire au moment des travaux

Questions diverses

- Pourquoi ne peut-on fusionner l'enquête préalable à la DUP de l'enquête parcellaire ?
 - Parce qu'il ne s'agit pas d'exproprier dans tous les cas, mais de faire exécuter les travaux; dès lors, les propriétaires doivent avoir le temps de monter un dossier et d'être prêts à s'engager à réaliser les travaux – ou non; c'est indispensable en copropriété;
- Peut-on se passer de l'enquête parcellaire ?
 - Non car la DUP n'est que déclarative et c'est l'enquête parcellaire qui permet au bénéficiaire de la DUP de définir les travaux à réaliser par les propriétaires; elle-seule garantit à la collectivité publique cette réalisation, grâce au PC spécifique.
- Peut-on se satisfaire de la réalisation des travaux sous DUP ?
 - Non, car ceux-ci ne sont soumis qu'au droit commun du PC ou de la DP; les travaux intérieurs ne sont pas soumis à autorisation ou contrôle, sauf en PSMV
- Le propriétaire fait les travaux sous DUP sans avoir attendu l'enquête parcellaire : quid ?
 - Si les travaux sont cohérents avec ceux de la DUP (intérieurs et extérieurs) : RAS et on abroge la DUP
 - Ne sont pas cohérents ou suffisants : non compatibles avec la DUP, ce qui implique de les faire arrêter ... et d'engager l'enquête parcellaire en urgence...
- ***D'où l'importance de faire suivre la DUP de l'enquête parcellaire dans un délai raisonnable pour éviter ces difficultés***
- Les incidents : cessibilité ...et l'expropriation;
 - Le propriétaire s'est engagé ...ne fait rien
 - Fait des travaux sans permis ...
 - Les travaux sont du bricolage ...

ORI et mesures de police ?

- Les objets différents de l'ORI et des mesures de policene pas confondre ...
- Ne pas se tromper de procédure ...
 - Effets de droit différents pour les propriétaires
 - Pour la collectivité publique (ou son aménageur)
 - Protection différente des occupants
- Peut-on combiner ORI et mesures de police ?
 - Oui, tous cas de risques ou d'urgence :
 - Travaux de réparation à la charge du propriétaire
 - Protection des occupants
 - Responsabilité publique
 - Sur un immeuble frappé d'une mesure de police, intérêt de coupler , mais attention ...
 - Ne pas prescrire les mêmes travaux ...
 - Ne pas transférer sur la collectivité la protection des occupants ...
 - Ne pas surpayer l'acquisition publique ...
- Intérêt d'une combinaison en cas d'acquisition publique :
 - Les travaux prescrits par une mesure de police et non exécutés sont déduits de l'indemnité d'expropriation ou du montant de l'acquisition par la collectivité publique ou son aménageur (*art L322-7 du code de l'expro*)