

URBANISME

# L'expropriation de locaux insalubres

**Procédure**

L'ordonnance du 15 décembre 2005 modifiant la « loi Vivien » du 10 juillet 1970, qui régit la lutte contre l'insalubrité dans l'habitat, clarifie la répartition des pouvoirs entre maire et préfet pour une plus grande efficacité des procédures.

**Droit au relogement**

Elle focalise le champ d'application de la loi sur la lutte contre l'insalubrité et modifie l'organisation du droit au relogement des habitants.

**Indemnités**

Maintenant la méthode de la « récupération foncière » pour le calcul des indemnités d'expropriation, elle précise les conditions du versement de cette compensation.

UNE ANALYSE DE  
**Bruno CHAUSSADE et Euriell BERTHÉ,**  
avocats à la Cour  
SCP Seban & Associés

ANALYSE

L'expropriation permet aux collectivités publiques ainsi qu'à certains organismes privés, investis d'une mission d'intérêt général, d'acquérir de façon unilatérale et dans un but d'utilité publique, des biens immobiliers, en contrepartie d'une juste et préalable indemnisation. Ce mode d'appropriation est régi par le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Toutefois, dans des domaines particuliers, des lois non codifiées ont instauré des procédures dérogeant au droit commun. Au nombre de celles-ci, figure la « loi Vivien », ou loi n° 70-612 du 10 juillet 1970, qui vise à faciliter la suppression de l'habitat insalubre. Le titre 2 de cette loi a, en effet, instauré un dispositif spécifique d'expropriation des immeubles et terrains insalubres inaptes à l'habitation.

Ces dispositions ont été modifiées par l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005, fondée sur l'article 122 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Celle-ci

autorise le gouvernement à prendre, par voie d'ordonnances, « les mesures nécessaires à la lutte contre l'habitat insalubre et des mesures relatives aux immeubles menaçant ruine et aux établissements à usage total ou partiel d'habitation hébergeant des personnes dans des conditions indignes ».

L'application de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) avait, en effet, révélé tant les limites des dispositifs visant les immeubles insalubres et en état de péril, instaurés par ce texte, que les nombreuses difficultés de mise en œuvre auxquelles les acteurs concernés ont pu se trouver confrontés.

Aussi, pour tenir compte des divers retours d'expériences, l'ordonnance n° 2005-1566 a renforcé les pouvoirs de police des maires et des préfets et modernisé les procédures dans le sens d'une plus grande efficacité.

S'agissant plus particulièrement des modifications apportées à la « loi Vivien », le but de la réforme est de faciliter les expropriations engagées sur son fondement.

Il convient d'exposer ce régime spécifique d'appropriation, en insistant sur les changements résultant de l'ordonnance du 15 décembre 2005.

A cette fin, il faut revenir sur le champ d'application de la loi du 10 juillet 1970 modifiée (I), ainsi que sur les spécificités procédurales qu'elle prévoit (II), avant d'aborder les conséquences de son utilisation sur la méthode d'évaluation des biens ainsi expropriés (III) puis les obligations de relogement résultant de la procédure d'insalubrité, dans la mesure où elles ont des conséquences sur le coût de l'expropriation (IV).

**À NOTER**  
L'ordonnance du 15 décembre 2005 modifie la « loi Vivien » pour faciliter la procédure d'expropriation et renforcer la lutte contre l'habitat insalubre.

**RÉFÉRENCES**

- Loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, dite « loi Vivien ».
- Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.
- Ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux.
- Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.
- Code de la construction et de l'habitation.

## I. Le champ d'application de la « loi Vivien » modifiée

Le champ d'application de la loi est précisé par son article 13, qui, modifié par l'ordonnance du 15 décembre 2005, dispose que : « Peut être poursuivie au profit de l'Etat, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public y ayant vocation ou d'un concessionnaire d'une opération d'aménagement visé à l'article L.300-4 du Code de l'urbanisme, dans les conditions prévues aux articles 14 à 19, l'expropriation :

– des immeubles déclarés insalubres à titre irrémédiable, en application des articles L.1331-25 et L.1331-28 du Code de la santé publique;

– à 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 (1), ainsi que des terrains où sont situés les immeubles déclarés insalubres lorsque leur acquisition est nécessaire à la résorption de l'habitat insalubre, alors même qu'y seraient également implantés des bâtiments non insalubres. »

L'ordonnance du 15 décembre 2005 a procédé à deux modifications importantes du champ d'application de l'expropriation spécifique mise en place par la loi du 10 juillet 1970. En premier lieu, s'agissant des biens pouvant être expropriés selon la procédure dérogatoire de droit commun, est supprimée l'expropriation « des terrains contigus ou voisins lorsque leur utilisation est indispensable à la réalisation des opérations en vue desquelles la déclaration d'utilité publique est prononcée ».

En second lieu, la nouvelle rédaction de l'article 13 modifie la finalité de l'expropriation simplifiée selon la « loi Vivien ». En effet, l'abrogation de la disposition qui donnait pour finalité à l'expropriation soit la construction de logements, soit tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération d'urbanisme, notamment la création d'une réserve foncière, fait clairement de la seule suppression des locaux insalubres à titre irrémédiable l'objet de l'expropriation menée en application de cette loi.

Il résulte de cette modification de son champ d'application que, lorsque le projet de la collectivité impose l'expropriation de parcelles supportant tant des immeubles insalubres à

titre irrémédiable que des immeubles salubres ou insalubres remédiables, ou des immeubles à usage autre que l'habitation dont l'expropriation n'est indispensable ni à la démolition d'immeubles insalubres ni à la résorption de l'habitat insalubre, il y a lieu de recourir à la procédure de droit commun pour exproprier l'ensemble des terrains et immeubles nécessaires à l'opération.

## II. Les spécificités de la procédure et les changements introduits par l'ordonnance

La procédure d'expropriation, par dérogation aux dispositions des articles L.11-1 et suivants du Code de l'expropriation, débute par l'édition d'un arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique l'expropriation des immeubles, parties d'immeubles, installations et terrains, après avoir constaté, sauf dans les cas prévus au troisième alinéa de l'article 13, qu'ils ont été déclarés insalubres à titre irrémédiable, en application de l'article L.1331-25 ou L.1331-28 du Code de la santé publique.

En outre, l'arrêté :

– mentionne le bénéficiaire de l'expropriation, étant observé qu'il peut s'agir de l'Etat, d'une collectivité locale, d'un établissement public, notamment d'un établissement public d'aménagement visé à l'article

L.321-1 du Code de l'urbanisme;

– déclare cessible lesdits immeubles;

– fixe l'indemnité provisionnelle revenant au propriétaire et au locataire commerçant, cette indemnité ne pouvant être inférieure à l'évaluation domaniale;

– fixe le montant de l'indemnité provisionnelle de déménagement s'il n'est pas assuré par les soins de l'administration et, le cas échéant, de l'indemnité de privation de jouissance;

– mentionne les offres de relogement à titre provisoire ou définitif;

– fixe la date de prise de possession après paiement ou consignation de l'indemnité provisionnelle, étant précisé que cette date doit désormais être postérieure d'au moins un mois (2) à la publication de l'arrêté dé-

claratif d'utilité publique, ce délai étant porté à deux mois pour les immeubles salubres et habitables dont l'expropriation est indispensable.

La notification de l'arrêté est adressée au propriétaire et aux titulaires de droits réels immobiliers sur les locaux, ou de parts donnant droit à l'attribution ou à la jouissance en propriété des locaux, et, en cas d'immeuble d'hébergement, à l'exploitant (article 14 de la « loi Vivien » modifiée).

De surcroît, l'arrêté doit être publié au recueil des actes administratifs du département et affiché à la mairie du lieu où est situé le bien.

Par ailleurs, l'ordonnance du 15 décembre a abrogé l'article 16 de la « loi Vivien ». Cet article permettait à chaque propriétaire, dans le délai de deux mois à compter de la publication de l'arrêté, de s'engager vis-à-vis de l'expropriant à procéder, lui-même, à la suppression des bâtiments et installations visés par un arrêté, à la remise en état des sols et au relogement des occupants. L'acceptation de cet engagement par le préfet suspendait le caractère exécutoire de l'arrêté.

Désormais, les propriétaires ne peuvent plus empêcher l'expropriation à compter de la déclaration d'utilité publique.

Ceci étant, la suite de la procédure obéit aux règles de droit commun, le préfet étant tenu, dans le mois qui suit la prise de possession, de poursuivre la procédure d'expropriation dans les conditions prévues par les articles L.11-1 et suivants du Code de l'expropriation.

## III. L'évaluation des biens et des indemnités

La fixation des indemnités est soumise à un régime spécial, posé à l'article 18 de la loi du 10 juillet 1970. Compte tenu du caractère impropre à l'habitation des locaux et installations expropriés, leur valeur est appréciée selon la méthode dite de la « récupération foncière », c'est-à-dire à la seule valeur du terrain nu, abstraction faite de la valeur des

(1) Le tribunal administratif de Marseille a considéré que la circonstance que la démolition des immeubles insalubres nécessite la réalisation de certains travaux, notamment d'étanchéité, sur un immeuble salubre contigu ne suffit pas à justifier que l'expropriation de ce dernier soit indispensable, au sens des dispositions de la loi « Vivien » (21 mai 1991, « M. Giraud », req. n° 804191).

(2) Au lieu de deux mois antérieurement à l'ordonnance.

### À NOTER

L'objet de l'expropriation au titre de la « loi Vivien » est modifié par l'ordonnance : l'objectif peut désormais être uniquement la suppression des locaux insalubres.

constructions, et sous déduction des frais de démolition. L'ordonnance n'a pas modifié ce principe d'évaluation.

En revanche, cette méthode ne s'applique pas dans le cas d'immeubles qui ne sont ni insalubres, ni impropres à l'habitation, ni dans celui de locaux non affectés à l'habitation comme les bâtiments annexes tels les caves, sous-sols, hangars ou box.

Elle ne s'applique pas non plus dans l'hypothèse où le propriétaire est occupant. A cet égard, l'ordonnance a modifié l'alinéa 3 de l'article 18 de la loi qui exigeait, pour son application, que les propriétaires puissent démontrer qu'ils habitaient les locaux dé-

**À NOTER**

La méthode de la «récupération foncière» utilisée pour évaluer l'indemnité d'expropriation est maintenue.

clarés insalubres avant le 10 juin 1970. Compte tenu du caractère aujourd'hui fortement pénalisant

de cette date de référence, l'ordonnance dispose que la méthode de la récupération foncière est exclue dès lors que le propriétaire occupait déjà les lieux deux ans avant la notification de l'arrêté d'insalubrité irrémédiable.

Dans ces deux dernières hypothèses, l'évaluation se fait suivant les règles du droit commun.

Il était en outre prévu que lorsque les propriétaires avaient encaissé des revenus de l'occupation des immeubles insalubres, après que ceux-ci aient été frappés d'une interdiction d'habiter, «l'indemnité d'expropriation est réduite à due concurrence du revenu perçu depuis cette interdiction». L'ordonnance a abrogé cette règle, cette mesure ne se justifiant plus dès lors que l'article L.521-2 du Code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit la suspension des loyers à compter de l'arrêté d'insalubrité. En revanche, l'indemnité est réduite du montant des frais de relogement des occupants lorsque le propriétaire n'y a pas procédé (lire la partie IV).

Les propriétaires peuvent prétendre aux indemnités accessoires habituellement accordées en matière d'expropriation. S'agissant

des indemnités d'éviction lorsque les locaux sont utilisés à des fins commerciales, deux types d'exploitation entraînent l'exclusion absolue de toute indemnité:

– Les fonds de commerce portant sur l'utilisation comme habitation de locaux impropres à cet usage. Sont essentiellement visés par cette disposition les hôtels meublés lorsqu'ils sont déclarés insalubres et interdits à l'habitation.

– Les commerces installés postérieurement à la notification de l'arrêté d'insalubrité. En effet, à partir de cette notification, les locaux ne peuvent plus être loués ni utilisés à quelque fin que ce soit (3), de sorte que les commerçants ne bénéficient, dans ce cas, d'aucun droit juridiquement protégé.

En revanche, l'expropriation de locaux commerciaux non affectés à l'habitation est réalisée, en principe, selon les règles du droit commun. En ce sens, statuant sous l'empire de l'ancien article 18 de la «loi Vivien», l'assemblée plénière de la Cour de cassation a posé que: «Les dispositions de l'article 18, alinéa 2 de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970, qui interdisent d'accorder au propriétaire exproprié de locaux et installations impropres à l'habitation l'indemnité de droit commun prévue par les articles L.13-14 à L.13-19 du Code de l'expropriation, doivent être interprétées restrictivement; elles ne peuvent donc être appliquées à l'expropriation de locaux notamment à usage commercial, qui n'ont pas été affectés à l'habitation» (4).

Néanmoins, l'indemnité d'éviction allouée aux commerçants subit, pour tenir compte du fait que la location n'est plus susceptible d'être renouvelée, un abattement variable selon la durée du bail restant à courir.

Par ailleurs, le juge de l'expropriation est lié par les actes qui ont motivé la procédure spécifique d'insalubrité et il n'a pas la possibilité de les contrôler ni d'en modifier la portée. La Cour de cassation a ainsi précisé, à de nombreuses reprises, que l'évaluation suivant la méthode de la récupération foncière, en application de l'article 18 de la «loi Vivien», s'imposait au juge lorsque l'expropriation était conduite selon la procédure dérogatoire.

Cette règle s'applique même si l'arrêté d'insalubrité fait l'objet d'une contestation devant le juge administratif: «L'arrêté attaqué

[Paris, 18 février 1999], qui fixe les indemnités dues aux sociétés Etude Strichard, Strib et Garbi, à la suite de l'expropriation d'un immeuble leur appartenant au profit de la ville de Paris, poursuivie en application de la loi du 10 juillet 1970, procède, compte tenu de l'annulation possible des décisions administratives préalables à l'ordonnance d'expropriation, à une évaluation alternative de l'indemnité revenant aux sociétés expropriées, la première selon les dispositions de la loi du 10 juillet 1970 et la seconde selon les règles du droit commun de l'expropriation; en statuant ainsi, alors que seule pouvait être retenue l'évaluation en application du texte susvisé, la cour d'appel a violé ce texte» (5).

Bien entendu, ces dispositions ne s'appliquent que dans l'hypothèse où le bien est exproprié en application de la loi du 10 juillet 1970. A défaut, et dans l'hypothèse même où le bien a été déclaré insalubre irrémédiable, le juge est libre de son mode d'évaluation selon les circonstances de l'espèce.

Ainsi, dans le cadre d'une opération d'aménagement classique, pour laquelle la méthode d'évaluation par la récupération foncière ne s'imposait pas, la Cour de cassation a pu considérer que: «ayant constaté qu'à la date de l'ordonnance d'expropriation, l'immeuble était, depuis plus de trois ans, absolument inutilisable, la cour d'appel qui a souverainement retenu que le bâtiment

**À NOTER**

L'expropriation de locaux commerciaux non affectés à l'habitation s'effectue selon les règles du droit commun.

ne présentait plus aucune valeur économique et que seule devait être prise en compte la valeur du terrain, diminuée des frais

de démolition, a légalement justifié sa décision de ce chef» (6).

A l'inverse, la cour a précisé que: «les dérogations aux règles d'évaluation des biens expropriés, instituées par la loi du 10 juillet 1970, ne concernant que les seuls immeubles visés par ce texte, l'arrêt retient exactement que l'expropriation ayant été suivie selon le droit commun, et non selon la procédure spécifique prévue par la loi précitée, il n'y a pas lieu de pratiquer, pour l'immeuble interdit d'habitation, un abattement pour occupation et une déduction pour frais de démolition» (7).

ANALYSE

(3) Article L.1331-28-2 II du Code de la santé publique.  
 (4) Cass. Ass. Plén. 19 février 1982, «Commune de Bordeaux», pourvoi n° 80.70471.  
 (5) Cass. 3<sup>e</sup> civ. 30 mai 2000, pourvoi n° 99-70102.  
 (6) Cass. 3<sup>e</sup> civ. 7 janvier 1987, pourvoi n° 85-70255.  
 (7) Cass. 3<sup>e</sup> civ. 14 novembre 1990, «Semarg», pourvoi n° 89-70082.

Il résulte de ces deux décisions que lorsqu'une opération est conduite selon les règles classiques du Code de l'expropriation, le juge de l'expropriation est libre d'utiliser la méthode d'évaluation qui lui paraît la plus appropriée à l'état physique du bien. Enfin, les immeubles salubres inclus dans un périmètre d'insalubrité, pour lesquels les règles spéciales en matière d'évaluation ne s'appliquent pas, sont néanmoins affectés d'une moins-value résultant de leur environnement.

#### IV. Les obligations de relogement des occupants

Les dispositions relatives au droit des occupants ont été largement modifiées par l'ordonnance du 15 décembre 2005, afin de lever certaines ambiguïtés des textes résultant de la loi SRU.

La définition de l'occupant auquel s'appliquent ces règles demeure inchangée: «l'occupant est le titulaire d'un droit réel conférant l'usage, le locataire, le sous-locataire ou l'occupant de bonne foi des locaux à usage d'habitation et de locaux d'hébergement constituant son habitation principale» (8). Il revient au propriétaire ou à l'exploitant, en premier, de procéder au relogement des occupants de l'immeuble déclaré insalubre irrémédiable. Cette obligation est satisfaite par la présentation à l'occupant de l'offre d'un relogement correspondant à ses besoins et à ses possibilités. Dès lors que le propriétaire ou l'exploitant respecte ses obligations, la collectivité n'a plus à assumer le relogement et l'immeuble est estimé libre d'occupation (9).

En cas de carence, il appartient en principe au préfet d'y procéder (10). Toutefois, cette obligation repose sur le maire lorsque:

– il est délégataire du droit de réservation, en application de l'article L.441-1 du CCH;  
– la déclaration d'insalubrité vise un immeuble situé dans une opération programmée d'amélioration de l'habitat (Opah) ou dans une opération d'aménagement;

– une convention entre le maire et le préfet prévoit une répartition différente de la charge de l'hébergement ou du relogement. Les frais avancés par la collectivité pourront être recouverts, au moins partiellement, auprès du propriétaire ou de l'exploitant. L'article L.521-3-2 du CCH dispose, en ce sens, que: «IV. - Lorsqu'une personne publique, un organisme d'habitations à loyer modéré, une société d'économie mixte ou un organisme à but non lucratif a assuré le relogement, le propriétaire ou l'exploitant lui verse une indemnité représentative des frais engagés pour le relogement, dans la limite d'une somme égale à un an du loyer prévisionnel.

«V. - Si la commune assure, de façon occasionnelle ou en application d'une convention passée avec l'Etat, les obligations d'hébergement ou de relogement qui sont faites à celui-ci en cas de défaillance du propriétaire, elle est subrogée dans les droits de l'Etat pour le recouvrement de sa créance.

«VI. - La créance résultant de la substitution de la collectivité publique aux propriétaires ou exploitants qui ne se conforment pas aux obligations d'hébergement et de relogement qui leur sont faites par le présent article est recouvrée soit comme en matière de contri-

butions directes par la personne publique créancière, soit par l'émission par le maire ou le préfet d'un titre exécutoire au profit de l'organisme ayant assuré l'hébergement ou le relogement. Cette créance est garantie par une hypothèque légale sur l'immeuble ou, s'il s'agit d'un immeuble en copropriété, sur le ou les lots en cause».

Il résulte du paragraphe IV de cette disposition qu'en cas de défaillance, le propriétaire,

#### À NOTER

Quand le propriétaire n'assume pas son obligation de relogement, il appartient au préfet, ou au maire, dans des cas limitatifs, de prendre le relais.

ou l'exploitant, est redevable d'une indemnité représentative de sa contribution au relogement. L'ordonnance a modifié le montant de cette

indemnité pour être plus proche de la réalité économique de la charge d'un relogement.

Ainsi, l'indemnité représentative des frais engagés pour le relogement sera évaluée, non plus entre 304,90 et 609,80 euros, mais dans la limite d'une somme égale à un an du loyer prévisionnel. De plus, cette indemnité sera versée à la personne publique où à l'organisme (HLM, SEM ou association) qui a assuré effectivement ce relogement.

Ces frais sont garantis par l'inscription, à la diligence du maire et aux frais des propriétaires concernés, d'une hypothèque légale sur l'immeuble ou, s'il s'agit d'un immeuble relevant du statut de la copropriété, sur le ou les lots concernés. ■

(8) Article L.521-1 du Code de la construction et de l'habitation (CCH).  
(9) Paris, expro, 10 juin 1983, Gaz. Pal. 1984, 1, somm. p. 250.  
(10) Article L.521-3-2 II du CCH.



11-12-13 septembre 2006 - CNIT - Paris La Défense

SOLUTIONS HAUT DÉBIT & APPLICATIFS POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Agissons aujourd'hui... pour le Haut Débit de demain

Pour les collectivités, l'accès aux conférences est gratuit

Retrouvez sur la manifestation, des partenaires investis dans le développement et le déploiement de solutions pour les territoires et assistez aux conférences



#### Thèmes des conférences

- Solutions ODébit
- Usages et retours d'expérience dans les collectivités locales
- Opérer un réseau de collectivités locales
- Déployer un réseau de collectivités locales
- E-connaissance et création d'entreprises

Organisateur **toboo**

Pour tout renseignement : [www.pdebit.fr](http://www.pdebit.fr) - Tél. : 01.47.86.71.90 - [sandrine.lagardere@avectaboo.com](mailto:sandrine.lagardere@avectaboo.com)