

Note juridique et technique et éléments de jurisprudence relatifs à la procédure d'expropriation des immeubles insalubres et dangereux – frappés d'un arrêté d'insalubrité ou d'insécurité à titre « irrémédiable » Expropriation dite en « Loi Vivien » -

Avertissement

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

Cette note n'a pas pris en compte les modifications apportées aux articles L511-1 et suivants du code de l'expropriation (« loi Vivien ») par la loi « habitat dégradé » du 9 avril 2024, en ce que celle-ci a élargi le champ d'application de cette procédure dérogatoire aux locaux frappés non seulement d'un arrêté interdisant définitivement à l'habitation mais aussi d'une interdiction à toute utilisation. (Ce qui couvre, en particulier, les locaux commerciaux ou professionnels). La nouvelle rédaction n'est pas dénuée d'ambiguïté et il appartiendra à la jurisprudence d'éclairer le champ d'application de cette législation.

Les analyses de jurisprudence ci-après s'appliquent à la rédaction antérieure à la loi de 2024 et, en l'occurrence, conservent toute leur pertinence, aucune disposition nouvelle ne venant modifier celle-ci.

Introduction

A côté du régime général de l'expropriation, et en dérogation de celui-ci, sont applicables des régimes particuliers pour des objectifs bien définis que sont :

- L'expropriation des immeubles à usage d'habitation insalubres ou dangereux (loi dite "Vivien" codifiée aux articles L511-1 et s du code de l'expropriation)
- L'expropriation des immeubles en état manifeste d'abandon (articles L. 2243-1 et suivants du CGCT)
- L'expropriation des immeubles en copropriété dont l'état de carence a été constaté par ordonnance du tribunal judiciaire (articles L.615-6 et suivants du CCH)

Tous ces régimes ne sont dérogatoires qu'en ce qui concerne la phase administrative, la phase judiciaire étant régie par les dispositions de droit commun du code de l'expropriation.

La spécificité de l'expropriation des immeubles et terrains insalubres (ou frappés d'un arrêté d'insécurité) et inaptes à l'habitation, est régie par les articles L511-1 à L511- 9 du code de l'expropriation qui a codifié les articles 13 à 19 de la "loi Vivien" du 10 juillet 1970, régime étendu aux immeubles à usage d'habitation en péril par la loi ENL de 2006.

La "Loi Vivien, **dans sa version antérieure à 2024 et antérieure à sa codification**, a été déférée au Conseil Constitutionnel en 2010 au titre d'une question prioritaire de constitutionnalité, qui l'a intégralement déclarée conforme à la Constitution, par décision du 17 septembre 2010 :

« 10. Considérant qu'il s'ensuit que les dispositions contestées ne sont pas contraires à l'article 17 de la Déclaration de 1789 ;
11 Considérant que les dispositions contestées ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,
« Les articles 13, 14, 17 et 18 de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre sont conformes à la Constitution. »

La loi du 23 juin 2011, portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer dite « **Loi Letchimy** » a étendu le champs d'application de la "Loi Vivien" à l'expropriation des terrains d'assiette des bâtiments à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre sur ces terrains et frappés d'une mesure de police au titre de l'insalubrité ou du péril, en application des articles 9, 10 ou 11 de ladite loi. Ces dispositions ne sont pas codifiées.

On présentera successivement les caractéristiques de l'expropriation en loi Vivien et les autres modes d'expropriation pouvant s'appliquer à des immeubles insalubres ou « indignes » avec les éléments de jurisprudence utiles.

I- L'expropriation en application de la loi Vivien

1) Les principes :

- Les immeubles visés

Aux fins d'accélérer dans les années 1970 la suppression des bidonvilles existant encore en France, métropolitaine notamment, ainsi que celle de grands quartiers insalubres (Roubaix, par exemple) le législateur a institué un régime assez largement dérogatoire au droit commun. Ce régime, décrit à l'article L511-1 du code de l'expropriation s'applique explicitement aux immeubles et terrains tels qu'ils y sont précisés.

L'article L.511-1 du code de l'expropriation dans son 1°) explicite le champ d'application : sont visés les immeubles déclarés insalubres ou en insécurité par un arrêté en ordonnant la démolition ou/et en interdisant toute occupation à titre définitif¹, pris en application de l'art L511-11 nouveau du CCH.

Ce même article, dans son 2°) précise que peuvent aussi être expropriés selon ce mode dérogatoire des immeubles qui ne sont eux-mêmes ni insalubres, ni impropres à l'habitation, lorsque leur expropriation est indispensable à la démolition des immeubles insalubres ou d'immeubles menaçant ruine, ainsi que des terrains où sont situés les immeubles déclarés insalubres ou menaçant ruine lorsque leur acquisition est nécessaire à la résorption de l'habitat insalubre, alors même qu'y seraient également implantés des bâtiments non insalubres ou ne menaçant pas ruine².

Dans un **arrêt du 2/06/2014, la CAA de Marseille** a ainsi justifié l'inclusion dans la DUP en loi Vivien d'un immeuble non insalubre, correspondant au 1^{er} cas³ visé au 2° en ces termes : *"si l'immeuble dans lequel se trouvent les lots appartenant aux consorts B...n'a pas été, quant à lui déclaré insalubre, il est toutefois constant, au vu des plans et photos fournis, que cet immeuble est totalement enclavé dans ledit îlot et entouré d'immeubles déclarés insalubres à titre irrémédiable; que les appelants ne contestent pas sérieusement ce point*

¹ Version antérieure a la loi du 9 avril 2024 qui a ajouté « et à toute utilisation »

² Vise les situations où, par exemple, des bâtiments insalubres ou menaçant ruine à résorber sont situés sur des terrains enclavés, supportant d'autres constructions, et dont l'acquisition est indispensable à l'opération de résorption de l'habitat indigne directement visée.

³ Il n'y a pas de jurisprudence sur le 2^{ème} cas visé au 2° de l'art L511-1

ni les conclusions de l'étude réaliséeen ce qui concerne l'impossibilité technique et financière de conserver la seule partie de l'immeuble situé sur la parcelle cadastrée BD n° 48; qu'il est également constant que l'ensemble de cet îlot est voué à la démolition en vue de la réalisation d'un programme de logements sociaux; que les consorts B...ne sont donc pas fondés à soutenir que la procédure d'expropriation dérogatoire prévue par les dispositions susmentionnées ne pouvait être mise en œuvre au seul motif que l'immeuble situé au 16 de la rue du Général de Gaulle dans lequel se situent des lots leur appartenant n'a pas fait lui-même l'objet d'un arrêté d'insalubrité"

Cet arrêt a été déféré en cassation au **Conseil d'État qui, par un arrêt du 18/01/2017 (n° 383374)**, a confirmé, en tous points, l'arrêt de la CAA de Marseille en rappelant que :

" peut être poursuivie l'expropriation " 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" que l'état du dossier montre que c'était le cas en l'espèce. Le Conseil ajoute une précision, à savoir que les immeubles en question n'ont pas à être distingués selon qu'ils sont à usage d'habitation ou non (contrairement aux immeubles insalubres qui ne peuvent qu'être à usage d'habitation). Dans ce même arrêt, le CE a considéré que la CAA n'avait pas commis d'erreur de droit, en rejetant le motif selon lequel la mise en œuvre de la procédure d'expropriation de droit commun, plutôt que celle de la procédure prévue par la loi Vivien, aurait permis de mieux garantir le respect de leurs droits protégés par la CEDH.

Au titre de l'insalubrité, le champ est limité aux immeubles frappés d'un arrêté pris en application de l'art L511-11 du CCH, ce qui exclut les locaux impropres par nature visés à l'art L.1331-23 du code de la santé publique (CSP).

N'entrent pas dans le champ les immeubles, bâtiments ou installations à usage exclusivement commercial⁴, mais y entrent des locaux utilisés aux fins d'habitation, exploités sous forme commerciale et impropres à l'habitation (hôtels meublés notamment).

Y entrent, également, les immeubles à usage principal d'habitation, qui peuvent comporter des usages commerciaux.

- Dispositions propres aux départements et régions d'outre-mer

Les terrains d'assiette supportant de l'habitat informel, soit des locaux à usage d'habitation frappés d'un arrêté d'insalubrité en application de l'article 10 de la « Loi Letchimy⁵ », soit d'un arrêté de péril en application de l'article 11 de la même loi, soit encore l'ensemble des terrains d'assiette supportant un secteur d'habitat informel ayant fait l'objet d'un périmètre insalubre « ad hoc » en application de l'article 9 de la même loi.

- L'objet de l'expropriation et l'utilisation des biens expropriés

La seule résorption de l'habitat insalubre ou en ruine et inhabitable est l'objet de l'expropriation des immeubles concernés et ce, indépendamment de tout autre objet. Ceci résulte de la suppression, à la demande même du Conseil d'Etat lors de l'examen du projet d'ordonnance, du paragraphe inscrit dans la version d'origine de la loi Vivien, en son article 13, qui stipulait que : « *L'expropriation doit avoir pour but soit la construction de logements, soit tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération d'urbanisme, notamment la création*

⁴ La rédaction issue de la loi du 9 avril 2024 semble pouvoir élargir la « loi Vivien » aux locaux commerciaux ou professionnels, hors habitation... faute de jurisprudence, on ne peut trancher.

⁵ Complétée pour Mayotte par des dispositions particulières issues de l'ordonnance du 26/04/2012/article 20 nouveau ajouté à la "Loi Vivien".

d'une réserve foncière en application des articles 11 et suivants de la loi d'orientation foncière n. 67-1253 du 30 décembre 1967. »

Il ne faut, en effet, pas confondre l'objet de l'expropriation qui est la seule suppression de l'habitat indigne, l'expropriant étant libre de l'utilisation des biens expropriés, de l'objectif de construction ou d'aménagement de logements locatifs sociaux qui justifie la subvention de l'Etat (aujourd'hui assurée par l'ANAH) dans les opérations publiques de RHI.

L'article L411-1 du code de l'expropriation prévoit que les immeubles expropriés en vue d'opérations de résorption de l'habitat insalubre relevant de la "loi Vivien" peuvent être cédés de gré à gré à des personnes de droit privé dans les conditions et aux fins prescrites par le cahier des charges annexé à l'acte de cession.

- Les bénéficiaires de l'expropriation

Les bénéficiaires visés à l'art L511-1 du code de l'expropriation sont l'Etat, une société de construction dans laquelle l'Etat détient la majorité du capital, (ce qui visait ADOMA, ex Sonacotra) une collectivité territoriale, un organisme y ayant vocation ou le concessionnaire d'une opération d'aménagement visé à l'article L.300-4 du code de l'urbanisme, ceci en cohérence avec les réformes du droit de l'aménagement.

- Les dérogations en termes de procédures sont précisées à l'article L 511-2 du code de l'expropriation

Les principales dérogations sont l'exemption de l'enquête publique préalable à la DUP et la prise de possession anticipée⁶.

La DUP peut être signée par le préfet sur la seule base des arrêtés d'insalubrité ou d'insécurité ayant prescrit la démolition ou l'interdiction définitive d'habiter (art L511-11 du CCH).

La DUP désigne le bénéficiaire de l'expropriation. *"L'expropriant ainsi désigné est tenu à une obligation de relogement, y compris des propriétaires"*⁷

Le même arrêté de DUP déclare cessibles les terrains et immeubles visés dans l'arrêté – hors nécessité d'une enquête parcellaire- et fixe le montant des indemnités provisionnelles dues aux propriétaires (et autres titulaires de droits, par ex, titulaires de baux commerciaux) qui ne peuvent être inférieures à l'évaluation des Domaines.

Le préfet, dans le même arrêté fixe la date de prise de possession après paiement – ou consignation- des indemnités provisionnelles. Dans le mois qui suit la prise de possession, le préfet est tenu de poursuivre l'expropriation selon le code de l'expropriation. (L511-4)

- Le mode de calcul des indemnités d'expropriation

Il est précisé à l'article L.511-6 que la valeur des biens insalubres ou en péril/insécurité et impropres à l'habitation⁸ est évaluée à la valeur du terrain nu, déduction faite des travaux de

⁶ Cette disposition a été validée par le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 17/09/2010, mais est d'application douteuse dans la mesure où les conditions de prise de possession anticipée de l'art L-15-1 du code de l'expropriation ont été déclarées inconstitutionnelles par ce même Conseil par décision du 6 avril 2012 /2012-226 QPC

⁷ Modification rédactionnelle datant de la codification et justifiée par le fait que l'expropriant peut ne pas être la personne publique qui a engagé la procédure d'expropriation et n'est désigné que dans la DUP : c'est le cas des concessionnaires ; dès lors celui-ci est normalement compétent pour conduire toute l'opération et ne peut avoir effectué un plan de relogement avant d'être compétent pour le faire.

⁸ Ou à l'utilisation, depuis la modification apportée par la loi du 9 avril 2024

démolition, calcul dit "à la récupération foncière". Ce mode d'évaluation est applicable y compris si, pour des raisons urbanistiques ou architecturales propres à leur situation, les bâtiments ne sont pas démolis (ou partiellement).

L'article L.511-7 précise également, en cohérence avec les articles L.521-1 et suivants du CCH relatifs au droit des occupants des immeubles sous arrêté de police, que l'indemnité est réduite du montant des frais de relogement des occupants assuré, lorsque le propriétaire n'y a pas procédé.

Lorsque les terrains ou locaux à usage d'habitation sont exploités sous forme commerciale, l'article L.511-8 précise également qu'aucune indemnité commerciale à titre principal ou accessoire ne peut être accordée en dédommagement de la suppression des lieux : cette disposition vise explicitement les hôtels meublés sous arrêté d'insalubrité ou d'insécurité interdits définitivement à l'habitation et/ou à démolir⁹.

Ces différentes dispositions sont effectivement appliquées et ont fait l'objet de jurisprudence.

Une modification de l'article 18 - codifiée au L.511-6 - a permis d'améliorer les conditions d'indemnisation des propriétaires occupants d'immeubles insalubres ou en péril « irrémédiables » : la disposition applicable précise que l'évaluation de leurs biens est effectuée à leur valeur d'usage, comme en droit commun dès lors que ces biens sont occupés par leurs propriétaires depuis au moins 2 ans avant la notification de l'arrêté de DUP¹⁰.

Enfin sont également évalués selon le droit commun les immeubles qui ne sont ni insalubres, ni impropres à l'habitation ni frappés d'un arrêté de péril et qui ont été expropriés selon la procédure "Vivien", en application de l'article L511-1.

- le régime des biens sous DUP et en cours de procédure d'expropriation.

La question est fréquemment posée de savoir quel est le régime de l'occupation et des travaux des immeubles sous DUP, que celle-ci résulte de l'expropriation en droit commun ou de la Loi Vivien.

Tant que le propriétaire est en jouissance de son bien, il peut en disposer librement à condition que ce soit compatible ou, en tous cas, non contraire à l'objet de la DUP; ces utilisations ou travaux sont sans incidence sur l'indemnité. Il n'a cependant pas le droit de louer et de mettre à bail (sauf à titre temporaire ou saisonnier ...).

Seule l'entrée en jouissance permet à l'autorité expropriante d'exercer tous les droits du propriétaire, et pas seulement l'envoi en possession.

Par ailleurs, l'article L.511-3 précise que :

« Les terrains expropriés en application de l'article L511-2 peuvent être affectés, à titre précaire, à la construction de logements provisoires et de leurs annexes sans que la durée d'utilisation de ceux-ci puisse excéder huit ans à compter de l'ordonnance d'expropriation ».

Si les fonds sont consignés ou le sont conformément au montant fixé par le jugement de première instance, l'ordonnance d'expropriation envoie en possession et éteint, à sa date, tous les droits réels ou personnels : « *L'ordonnance d'expropriation éteint, par elle-même et*

⁹ Les mesures de sécurité incendie s'appliquant aux ERP tels les hôtels meublés n'entrent pas dans le champ de la "loi Vivien" car ces mesures s'adressent d'abord à l'exploitant.

¹⁰ Cette rédaction a été modifiée par l'ordonnance de recodification du code de l'expropriation et elle est plus favorable aux propriétaires occupants que la rédaction primitive de l'art 18 de la "loi Vivien" qui visait explicitement 2 ans avant l'arrêté d'insalubrité ou de péril ...

à sa date, tous droits réels ou personnels existant sur les immeubles expropriés. Il en est de même des cessions amiables consenties après déclaration d'utilité publique.... »). (Article L.222-2 du code de l'expropriation)

En droit commun de l'expropriation, la prise de possession et l'entrée en jouissance ne sont effective que lorsque l'indemnité, amiable ou fixée par le juge, est payée ou, du moins consignée, selon des principes rappelés par le Conseil Constitutionnel du 6 avril 2012.

En loi Vivien, l'art L.511-2 dispose que :

« Par dérogation aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'autorité compétente de l'État déclare d'utilité publique l'expropriation des immeubles

"Par la même décision, elle déclare cessibles les immeubles bâtis, parties d'immeubles bâtis, installations et terrains concernés par l'expropriation, et fixe le montant de l'indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires ainsi qu'aux titulaires de baux commerciaux. Cette indemnité ne peut être inférieure à l'évaluation de l'autorité administrative compétente pour l'effectuer.

« Elle détermine également la date à laquelle il pourra être pris possession des immeubles bâtis, parties d'immeubles bâtis, installations et terrains expropriés après paiement ou, en cas d'obstacle au paiement, après consignation de l'indemnité provisionnelle. Cette date doit être postérieure d'au moins un mois à la publication de l'acte déclarant l'utilité publique. Toutefois, ce délai est porté à deux mois dans les cas prévus au 3° de l'article L. 511-1".

Cette disposition n'a pas été censurée par le Conseil constitutionnel et a été jugée conforme à la Constitution dans sa décision du 17 septembre 2010

Le juge fixe le montant de l'indemnité en parallèle à la phase administrative de la procédure, soit au moment de la DUP ou ultérieurement; si l'offre n'est pas acceptée, le juge peut se déplacer sur les lieux.

2) Le contentieux de la loi Vivien

Le contentieux porte, notamment, sur la contestation de la DUP et souvent par exception d'illégalité sur la légalité de l'arrêté d'insalubrité ou de péril (et, aujourd'hui d'insécurité) qui en est le fondement.

Il porte aussi sur les conditions de l'indemnisation des biens ainsi expropriés.

En matière de DUP

De nombreux contentieux sont fondés sur la légalité de l'arrêté d'insalubrité, fondement de la légalité de la DUP. Ces considérations restent, évidemment, valables pour les nouveaux arrêtés qui seront pris en application de l'ordonnance du 16 septembre 2020. Les simplifications apportées à la procédure du traitement de l'insalubrité risquent de fragiliser des arrêtés lorsqu'ils seront le fondement d'une DUP en loi Vivien et donc la DUP elle-même et il faut bien vérifier la rigueur juridique de ceux-ci.

En effet, même si l'arrêté n'a pas été attaqué par les propriétaires dans les délais de recours contentieux, il peut l'être à l'appui de la contestation de la DUP par les propriétaires, par exception d'illégalité : le juge administratif considère que l'ensemble de ces actes constitue une opération complexe justifiant l'examen de la légalité de l'arrêté d'insalubrité qui est son fondement nécessaire; voir notamment **CE 20/03/2015, req N° 371895**

"Considérant que l'ensemble formé par un arrêté déclarant un immeuble insalubre à titre irrémédiable et l'arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique le projet d'acquisition de cet immeuble et prononçant sa cessibilité, en vue de permettre la réalisation de nouvelles

constructions, constitue une opération complexe; que, par suite, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant qu'alors même que l'arrêté du 12 juin 2008 déclarant l'immeuble litigieux insalubre à titre irrémédiable n'avait pas été contesté dans le délai de recours contentieux, l'EURL " La Compagnie des immeubles du Midi " était recevable à exciper de son illégalité à l'appui de son recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'arrêté du 10 juillet 2009 déclarant d'utilité publique l'acquisition de l'immeuble et prononçant sa cessibilité".

Dans la même espèce le CE a suivi la Cour d'appel qui avait statué sur le fait que l'insalubrité n'était pas "irrémédiable" :

"lorsqu'il n'existe aucun moyen technique d'y mettre fin ou lorsque les travaux nécessaires à sa résorption seraient plus coûteux que la reconstruction; que, faisant une exacte application de ces dispositions, elle [la Cour d'appel] a recherché, d'une part, s'il existait des moyens techniques permettant de mettre fin à l'insalubrité affectant l'immeuble en cause et, d'autre part, quel serait le coût des travaux nécessaires à cette fin; qu'après avoir estimé que des travaux de réhabilitation étaient techniquement possibles et qu'il n'était pas établi que leur coût excéderait celui d'une reconstruction, elle a jugé que le préfet n'avait pas pu légalement déclarer l'immeuble insalubre à titre irrémédiable"

Enfin, dans ce même arrêt, le CE a, par ailleurs, précisé que l'état d'irremédiabilité de l'immeuble en cause devait être vérifié lors de l'arrêté de DUP¹¹ :

"saisie d'un recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté du 10 juillet 2009 portant déclaration d'utilité publique de l'acquisition de l'immeuble, il lui (à la CAA, compétente en appel) incombait de déterminer si cette mesure était légalement justifiée par la situation de fait existant à la date à laquelle elle avait été prise"

Seuls les propriétaires ou occupants concernés par l'immeuble déclaré insalubre peuvent attaquer l'arrêté du préfet, les voisins n'ayant pas intérêt à agir : ce cas a été jugé par les arrêts de la **CAA de Marseille (arrêt du 2/06/2014 et du CE (arrêt du 18/01/2017)** (susmentionnés) où les requérants contestaient l'arrêté d'insalubrité irrémédiable de l'immeuble voisin de celui dans lequel ils avaient des lots de copropriété, le tout ayant fait l'objet d'une DUP en loi Vivien.¹²

Des locaux et installations à usage exclusivement commercial ne peuvent être expropriés en "loi Vivien" (**CE arrêt Poupard du 9/10/1996**). Dans cette espèce des locaux commerciaux avaient été inclus dans un "périmètre insalubre" de l'art L1331-25 du CSP- dispositif qui a été supprimé par l'ordonnance de 2020.¹³

A contrario, la **CAA de Marseille dans son arrêt du 2/ 06/2014** confirmé par le **CE (arrêt du 18/01/2017)** susmentionnés, a justifié une expropriation en "loi Vivien" suite à un arrêté d'insalubrité irrémédiable d'immeubles pouvant comporter des locaux à usage autre que d'habitation :

"Considérant, en deuxième lieu, que si la loi du 10 juillet 1970 prévoit effectivement que ne peuvent être expropriés dans son cadre des locaux à usage exclusivement commercial ou professionnel, la circonstance à la supposer établie de ce que certains des lots concernés par la procédure d'expropriation ne seraient pas à usage d'habitation ne saurait faire obstacle à la mise en œuvre d'une telle procédure dérogatoire au droit commun"...

Légalité d'une DUP affectant des bâtiments non frappés d'un arrêté d'insalubrité irrémédiable

¹¹ En effet, rien ne s'oppose à ce que le propriétaire effectue des travaux de réparation ou de réhabilitation sur son immeuble et que celui-ci ne soit plus impropre à l'habitation

¹² Mais ils avaient intérêt à agir contre la DUP afférente à leurs propres biens, non insalubres, mais dont la démolition était nécessaire à l'opération.

¹³ Jurisprudence antérieure à la modification apportée par la loi du 9 avril 2024. Au demeurant, un arrêté d'insalubrité ne peut concerner que des locaux à usage d'habitation

La possibilité d'exproprier en loi Vivien des immeubles non insalubres ou non en péril (ou non "irrémédiables") est expressément prévue par l'art 13 de la loi, devenu le L.511-1 du code de l'expropriation. Ce point de droit est rappelé dans l'arrêt susvisé de **la CAA de Marseille du 2/06/2014** confirmé par le CE (**arrêt du 18/01/2017**), susmentionnés et appliqué dans l'espèce en cause :

" que l'ensemble de cet îlot est composé de douze immeubles dont huit ont été frappés d'insalubrité à titre irrémédiable et un à titre remédiable, ainsi qu'en attestent les différents arrêtés préfectoraux; que si l'immeuble dans lequel se trouvent les lots appartenant aux consorts B...n'a pas été, quant à lui déclaré insalubre, il est toutefois constant, au vu des plans et photos fournis, que cet immeuble est totalement enclavé dans ledit îlot et entouré d'immeubles déclarés insalubres à titre irrémédiable; que les appelants ne contestent pas sérieusement ce point, ni les conclusions de l'étude réalisée par la société "C" en ce qui concerne l'impossibilité technique et financière de conserver la seule partie de l'immeuble situé sur la parcelle cadastrée BD n° 48; qu'il est également constant que l'ensemble de cet îlot est voué à la démolition en vue de la réalisation d'un programme de logements sociaux; que les consorts B...ne sont donc pas fondés à soutenir que la procédure d'expropriation dérogatoire prévue par les dispositions susmentionnées ne pouvait être mise en œuvre au seul motif que l'immeuble situé au 16 de la rue du Général de Gaulle dans lequel se situent des lots leur appartenant n'a pas fait lui-même l'objet d'un arrêté d'insalubrité"

Squat et DUP

Plusieurs affaires, notamment parisiennes, illustrent le contentieux de la DUP « Vivien », notamment lorsque les immeubles ont été squattés et que l'Etat a refusé le concours de la force publique au propriétaire. Traditionnellement la jurisprudence avait admis que le fait qu'un immeuble soit squatté et insalubre ne faisait pas obstacle à son expropriation en loi Vivien, dès lors que cette insalubrité était attestée (**CAA de Paris 31/12/2001 S° Etudes Strichard**).

Le CE est revenu sur cette position dans plusieurs dossiers où il a estimé que le recours à la procédure "Vivien" et la fixation d'une indemnité en valeur de récupération foncière n'étaient pas justifiés dans la mesure où le refus de l'Etat du concours de la force publique n'avait pas permis au propriétaire d'entretenir son bien et avait aggravé son insalubrité et pouvait constituer un détournement de procédure : en ce sens suspension du caractère exécutoire de la DUP en référé **/SCI Resimmo/ CE 25 mai 2005**. Le fait que dans les mêmes affaires, le CE ait rejeté le recours formé par les propriétaires contre le refus du concours de la force publique de l'Etat, compte tenu des risques pour l'ordre public est sans incidence sur cette position de principe. (**Ordonnance CE du 29/10/ 2003 /SCI Resimmo, Ordonnance CE 2/06/2005 /SCI rue Hautpoul/...**).

Faut-il cependant que la bonne foi du propriétaire soit avérée : dans une affaire semblable le CE a débouté de sa demande de suspension du caractère exécutoire de la DUP un propriétaire qui avait acquis un immeuble sous arrêté d'insalubrité et squatté (**26/07/ 2006/ Kerry/ Min Intérieur**).

Dans cette affaire le CE a relevé : *« que lorsque la SOCIETE KERRY a fait l'acquisition de l'immeuble litigieux, lequel avait fait l'objet d'un arrêté d'interdiction partielle d'habiter, celui-ci était occupé par plusieurs dizaines d'occupants sans titre dont une majorité d'enfants; que la société, qui exerce de façon habituelle une activité de rénovation d'immeubles, ne pouvait ignorer les difficultés auxquelles elle se heurterait pour mener à bien le projet en vue duquel elle avait procédé à cette acquisition »;.... « et que le préjudice né du refus du concours de la force publique ouvre droit à indemnité sur le fondement de l'égalité devant les charges publiques, la SOCIETE KERRY ne saurait se prévaloir, à propos d'une situation dans laquelle elle s'est elle-même placée de la notion d'urgence », justifiant la suspension de la DUP.*

Ces situations délicates ont amené les autorités publiques à parfois privilégier l'expropriation de ces biens, même insalubres, selon la procédure de droit commun.

Effets de droit de l'expropriation sur les droits réels et personnels

L'art L122-2 du code de l'expropriation précise qu'une ordonnance d'expropriation éteint par elle-même et à sa date tous droits réels et personnels existant sur les immeubles expropriés¹⁴.

Dans une affaire opposant un occupant à la société (SIEMP) expropriante et bénéficiaire de ladite ordonnance d'expropriation, la Cour de cassation/ **chambre criminelle / N° de pourvoi: 12-81588, par un arrêt du 16 avril 2013** a confirmé l'arrêt de la Cour d'appel de Paris en rappelant :

” Attendu qu'en l'état de ces constatations et énonciations, déduites de son appréciation souveraine des faits et circonstances de la cause ainsi que des éléments de preuve contradictoirement débattus, et dès lors qu'une ordonnance d'expropriation pour cause d'utilité publique éteint par elle-même et à sa date tous droits réels et personnels existant sur les immeubles expropriés par application de l'article L.12-2 du code de l'expropriation, la cour d'appel a justifié sa décision”

Effets de droit de l'annulation des effets de l'ordonnance d'expropriation

Suite à l'annulation en cascade de la DUP, de l'arrêté de cessibilité, suite à l'annulation de l'arrêté d'insalubrité irrémédiable d'un immeuble en copropriété à Paris avec en conséquence la nullité de l'ordonnance d'expropriation, la société d'aménagement expropriante a dû restituer l'immeuble mais a été aussi condamnée *in solidum* avec la ville de Paris à des dommages et intérêts dus à la dégradation de l'immeuble, laissé sans entretien ni occupation à la suite de ces procédures... **La Cour de cassation (civ 3) dans un arrêt du 29 juin 2017 N° de pourvoi: 16-16942**, a confirmé l'arrêt de la Cour d'appel de Paris :

”l'obligation à indemnisation de la SIEMP et de la ville de Paris était à la mesure des dégradations qui étaient résultées de l'expropriation irrégulière pour l'immeuble à compter de la date de l'ordonnance d'expropriation, la cour d'appel, qui en a souverainement déduit que ces dégradations étaient celles résultant en particulier de l'aggravation de l'état de l'immeuble du fait de l'arrêt des travaux et de son inoccupation pendant des années et qui n'était pas tenue de procéder à une recherche que ses constatations rendait inopérante, a légalement justifié sa décision ;”

En matière de droit des occupants

S'il y a peu de contentieux sur ce point, **la Cour de cassation 3 civ** a eu l'occasion dans un **arrêt du 13 juin 2019 N° de pourvoi: 18-13287** de préciser le droit des occupants en rappelant qu'en loi Vivien, les occupants avaient les droits précisés au code de l'expropriation :

” Attendu que, pour déclarer irrecevable la demande reconventionnelle de M. O... tendant à ce qu'il soit fait injonction à la commune de Nanterre, sous astreinte, de le faire bénéficier d'un droit de priorité et de préférence, l'arrêt, [de la Cour d'appel] après avoir prononcé son expulsion, retient que cette demande ne résulte pas des textes applicables ; Qu'en statuant ainsi, alors que l'occupant exproprié en vertu de la procédure spéciale d'expropriation des immeubles insalubres ou menaçant ruine bénéficie des droits de priorité et de préférence prévus aux articles L.423-1 à L.423-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, la cour d'appel a violé les textes susvisés ;”

En l'espèce le requérant était propriétaire occupant et la ville de Nanterre, bénéficiaire de l'expropriation en "loi Vivien", laquelle avait saisi le juge de l'expropriation, statuant en la

¹⁴ Et il en est de même pour les immeubles acquis à l'amiable sous DUP

forme des référés, pour voir ordonner son expulsion. La Cour d'appel de Versailles avait donné satisfaction à la ville.

En matière d'indemnisation

La Cour de cassation a, dans différents arrêts, affirmé le principe selon lequel l'évaluation dite "à la récupération foncière", en application de l'art 18 de la loi "Vivien", s'imposait au juge lorsque l'expropriation était effectuée selon cette procédure (**Cass 3 Civ S° étude Strichard – 31/05/2000**) et, nonobstant un contentieux en cours sur l'arrêté d'insalubrité, et ne s'imposait que dans ce cas là.

Dans le même sens, la Cour de cassation, dans un arrêt **du 20/10/ 2004 /N° 03-70.134** a confirmé une interprétation stricte de ce texte : elle a relevé que pour allouer aux expropriés une indemnité pour travaux non amortis exécutés dans l'appartement ayant fait l'objet de l'expropriation, l'arrêt attaqué avait retenu que les dispositions de l'art 18¹⁵ de la loi "Vivien" ne dérogeaient pas à celles de l'article L.13-13¹⁶ du code de l'expropriation selon lesquelles les indemnités doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, de sorte que le premier juge avait estimé que l'appréciation de cet article ne privait pas les expropriés du droit d'obtenir une indemnité accessoire pour les travaux d'amélioration de leur bien dont l'expropriation les privait d'une jouissance prolongée. En allouant aux expropriés une indemnité accessoire fondée sur des éléments afférents à la construction déclarée insalubre, la Cour de cassation a estimé que la Cour d'appel avait violé l'art 18 de la loi "Vivien".

Dans un arrêt du **5/11/2013, la Cour de cassation / civ 3 N° de pourvoi : 12-25251/** a rejeté le pourvoi de propriétaires s'estimant lésés par l'erreur de calcul de la surface habitable de leur bien, en rappelant qu'en l'espèce, la valeur du bien était réduite à celle du terrain nu, déduction faite des frais de démolition.

La Cour d'appel d'Agen a appliqué cette doctrine de façon précise dans un **arrêt du 12/09/ 2006** dans une situation où l'arrêté d'insalubrité irrémédiable, fondement de l'expropriation en "loi Vivien", était déféré par le propriétaire devant le tribunal administratif ; elle a procédé à la fixation de deux indemnités d'expropriation alternatives selon que l'arrêté d'insalubrité serait annulé par le TA ou non : un montant d'indemnité a été fixé en application de l'art 18 de la loi Vivien et un second, nettement plus élevé, correspondant à la valeur estimée d'un immeuble vétuste sur le marché local, au cas où l'arrêté d'insalubrité serait annulé¹⁷.

II- Problèmes de choix de stratégies, de procédures et questions soulevées.

Diverses situations urbaines peuvent se rencontrer lorsque les immeubles insalubres ou dangereux ne sont pas acquis ou expropriés selon les modalités particulières de la loi "Vivien" – ou ne peuvent techniquement pas l'être. Se pose alors la question de la forme de l'expropriation menée et celle du mode d'évaluation des immeubles ou terrains.

Plusieurs cas de figure sont à distinguer :

1) La collectivité publique mène une opération quelconque d'aménagement (construction d'un équipement public, ZAC ...) et est amenée à acquérir sous DUP, ou à exproprier, un immeuble insalubre devenu impropre à l'habitation (irrémédiable).

¹⁵ Devenu le L511-6 du code de l'expropriation

¹⁶ Devenu le L311-4 du code de l'expropriation

¹⁷ Ce qui fut le cas, en l'espèce

L'expropriation est conduite selon le droit commun, ce qui est normal ; se pose alors la question du mode d'évaluation de cet immeuble.

Beaucoup de collectivités publiques ont argué que l'immeuble étant insalubre "irréremédiable", il convenait de l'évaluer selon la méthode dite de "récupération foncière" (en application de la "loi Vivien"). Le juge n'a que partiellement validé ce raisonnement et a été amené à préciser sa position. Cette méthode ne s'impose pas lorsque l'expropriation est effectuée selon le droit commun, alors même que les immeubles concernés étaient insalubres (**CASS 3 civ 18/05/1985- St Denis; CASS - 7 dec 1988- SEMARG/ICHGAR, confirmant CA Versailles 17/11/1986; CASS 14/11/1990 –SEMARG/Richard**).

Au demeurant, dans ces affaires, l'objet de l'opération relevait de l'aménagement au titre du code de l'urbanisme – ZAC, ZAD, droit de préemption, et non de la résorption d'un habitat insalubre en tant que tel. Le juge de cassation a, pour ces affaires, statué sur le fait que le juge du fond était libre de son mode d'évaluation selon les éléments de l'espèce, sans exclure, selon les espèces, le mode dit de "récupération foncière" et prendre en compte l'état physique du bâtiment.

Cependant, dans une espèce où, compte tenu de la configuration des lieux, une opération de RHI avait été engagée suite à une expropriation en droit commun, et non en « loi Vivien » l'expropriant avait évalué l'indemnité du propriétaire en « récupération foncière » ce qu'avait contesté le propriétaire, la Cour de cassation a validé le calcul en « récupération foncière » aux motifs suivants : **arrêt du 7 septembre 2011 (n° 940)** « ... *Mais attendu qu'ayant relevé que, compte tenu de la présence sur le même site de logements frappés d'insalubrité irréremédiable et de bâtiments salubres ou commerciaux, la procédure d'expropriation s'était déroulée selon le droit commun et exactement retenu que rien n'interdisait l'application simultanée des textes de droit commun et de la loi du 10 juillet 1970 dès lors que les conditions requises pour l'application de cette loi aux logements insalubres étaient réunies, la cour d'appel a déduit à bon droit, de ces seuls motifs, que l'indemnité relative à l'expropriation de ces logements insalubres devait être fixée conformément aux dispositions de l'article 18 de cette loi ; »*

Aussi, dans plusieurs affaires le juge a évalué des biens selon le mode de "récupération foncière" en tenant compte de leur état de ruine, de leur abandon, de leur absence de valeur économique : **Cass 3 civ 7 janvier 1987 pourvoi 85-70255** "... *attendu qu'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 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 "*

2) La collectivité publique engage une opération de RHI mais la configuration des lieux, par exemple du terrain d'assiette, ne permet pas d'exproprier selon les modalités des articles L511-1 et suivants du code de l'expropriation (ex art 13 de la loi Vivien) les seuls bâtiments insalubres ni de réaliser sur le terrain libéré une opération d'aménagement ou de relogement.

C'est le cas lorsqu'il y a sur une même zone une imbrication de bâtiments salubres et insalubres (la démolition des premiers n'étant pas nécessaire à celle des seconds), où la présence de locaux commerciaux non destinés à l'habitation, situations où l'expropriation doit, pour résorber l'insalubrité et réutiliser le terrain au relogement, par exemple, affecter toute la zone pour assurer la cohérence du projet. Dans de tels cas l'expropriation sera conduite selon les dispositions de droit commun du code de l'expropriation.

On rappelle que des locaux à usage exclusivement commercial, même inclus dans une opération de résorption d'habitat insalubre, ou situés sur un terrain où les bâtiments habités ont été déclarés insalubres, (cf, ci-dessus, **CE 9/10/96, Poupard**) – (même si le local commercial était situé sur la même emprise foncière que les locaux d'habitation insalubres) -

ne peuvent n'être déclarés insalubres ni être évalués selon la "loi Vivien" dans le cadre d'une expropriation. La Cour de cassation l'a, ainsi rappelé (**Cass Borderie/19 février 1982** : *"attendu 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; qu'elles ne peuvent donc être appliquées à l'expropriation de locaux notamment à usage commercial, qui n'ont pas été affectés à l'habitation"*)¹⁸

Dans ces cas, le recours à l'expropriation de droit commun s'impose, la collectivité publique n'ayant pas le choix.

Le recours à une DUP de droit commun ne constitue évidemment pas un détournement de procédure et la jurisprudence en a clairement confirmé la validité : **CE 7 mai 1993/Lavaud** : *"Considérant qu'il ressort des pièces du dossier.... que l'opération que le préfet de l'Ain a déclarée d'utilité publique par son arrêté litigieux....; sur le fondement des dispositions de droit commun du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, vise non seulement à résorber l'insalubrité des immeubles de M. Lavaud, qui avait été déclarée par arrêté préfectoral en vertu de l'article 42 du code de la santé publique, mais aussi à construire sur ces parcelles de nouveaux logements assortis de places de stationnement, à y aménager un parc public qu'eu égard aux finalités d'urbanisme diversifiées que poursuivait ainsi le projet dans le cadre de l'aménagement du centre ville ... le préfet de l'Ain n'a en tout état de cause commis aucun détournement de procédure en empruntant les voies de droit commun, qui offraient au demeurant des garanties plus étendues aux propriétaires intéressés, au lieu de recourir à la procédure dérogatoire des articles 13 et 14 de la loi du 10 juillet 1970...."*

La CAA de Bordeaux, Ch5, dans un arrêt du 9 Mai 2005 a confirmé l'utilité publique, après enquête publique en droit commun, d'un projet « *d'amélioration de l'habitat [qui] se justifiait tout particulièrement au regard du caractère insalubre des logements se trouvant sur la parcelle du requérant* »... « *que la circonstance que l'arrêté déclarant insalubres les logements situés sur la parcelle du requérant soit postérieur à l'enquête publique, est sans influence sur sa régularité* »;

Elle a considéré que le projet d'aménagement du quartier ancien de Bagatelle s'inscrivait dans un programme de lutte contre l'habitat insalubre engagé par la commune de Sainte-Suzanne, qui avait pour objet la construction de logements neufs, d'amélioration de la voirie et la création de nouveaux équipements publics : « *que les inconvénients résultant de cette opération et notamment ceux subis par M. X, ne peuvent être regardés comme excessifs au regard de l'intérêt que présente l'opération pour la santé publique et l'amélioration de l'habitat* »

Même position rappelée par **la CAA de Paris 13/11/2014**.

Pour résorber un bidonville implanté sur des parcelles occupées également par un commerce et des maisons dans les Alpes maritimes, a été engagée une expropriation selon la procédure de droit commun, la configuration des lieux ne permettant pas le recours à la "loi Vivien", la DUP a été prononcée par décret¹⁹, lequel fut déféré devant le CE par le propriétaire, une première fois pour obtenir la suspension de son caractère exécutoire et la seconde sur le fond. Le CE a rejeté les prétentions du propriétaire dans les deux cas (**arrêts CE du 15/02/ 2006 et du 20/12/ 2006**).

¹⁸ Même remarque que la note 13. L'extension de la notion d'interdiction à toute utilisation apportée par la loi du 9 avril 2024 permet de se poser la question aujourd'hui de la permanence de cette jurisprudence si les locaux commerciaux étaient frappés d'un arrêté d'insécurité « irrémédiable »

¹⁹ Compte tenu du rapport défavorable du commissaire enquêteur, ayant suivi l'avis des voisins qui contestaient la construction d'une résidence sociale pour reloger les occupants, mais que l'existence d'un bidonville ne choquait pas

Le second arrêt a rejeté l'exception d'illégalité soulevée contre l'arrêté ayant déclaré l'insalubrité irrémédiable des locaux situés sur les terrains en cause au motif de ce que : *« le décret portant déclaration d'utilité publique du projet d'acquisition des terrains nécessaires à la résorption de l'habitat insalubreet à la construction de logements sociaux, pris sur le fondement du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, aux fins de relogement des occupants, ne constitue pas un acte pris en application de l'arrêté du préfet des Alpes-Maritimes du 25 mars 2002 intervenu en application des articles L. 1331-26 à L. 1331-38 du code de la santé publique »*

L'utilité publique a été reconnue en ces termes : *« Considérant, ..., que le projet a pour objet l'acquisition des terrains nécessaires, d'une part, à la résorption d'habitats insalubres installés sur des parcelles situées ..., dans lesquels avaient été logés pendant de nombreuses années des travailleurs immigrés et, d'autre part, à la construction de logements sociaux destinés à assurer leur relogement sur place; que ce projet, qui contribue à augmenter le nombre de logements sociaux dans une commune où ils sont peu nombreux et à assurer le relogement dans des conditions normales des personnes qui vivaient sur ce site dans des conditions insalubres, revêt un caractère d'utilité publique... »*

Enfin, dans cette même espèce, **la Cour de cassation (civ 3) dans un arrêt du 7 septembre 2011 (n° 940)**, a explicitement validé le calcul de l'indemnité d'expropriation en « récupération foncière » alors que les locaux classés insalubres irrémédiables avaient été expropriés selon la procédure de droit commun, compte tenu de la disposition des lieux, aux motifs suivants : *« ... Mais attendu qu'ayant relevé que, compte tenu de la présence sur le même site de logements frappés d'insalubrité irrémédiable et de bâtiments salubres ou commerciaux, la procédure d'expropriation s'était déroulée selon le droit commun et exactement retenu que rien n'interdisait l'application simultanée des textes de droit commun et de la loi du 10 juillet 1970 dès lors que les conditions requises pour l'application de cette loi aux logements insalubres étaient réunies, la cour d'appel a déduit à bon droit, de ces seuls motifs, que l'indemnité relative à l'expropriation de ces logements insalubres devait être fixée conformément aux dispositions de l'article 18 de cette loi ; »*

Cas particulier de la poursuite d'une opération de résorption de l'habitat insalubre qui a fait l'objet d'une annulation dans la phase de procédure précédente menée en loi Vivien

A la suite de plusieurs contentieux, **la CAA de Versailles Ch 5 (arrêt Poupart/ Min Intérieur du 16/11/2007, affaire citée ci-dessus)** a confirmé la légalité de l'arrêté de cessibilité pris par le préfet en application d'un décret ayant déclaré d'utilité publique l'expropriation d'un terrain pour achever la rénovation d'un îlot insalubre, sans que puisse être opposée l'autorité de la chose jugée du fait de l'annulation de la précédente DUP prise en loi Vivien sur la base d'un arrêté ayant inclus dans un périmètre insalubre un bâtiment à usage commercial. (**CE arrêt Poupart du 16/10/1996, précité**). Le propriétaire arguait que cette seconde procédure d'expropriation visait à achever une opération de RHI pour laquelle il avait été jugé qu'elle ne pouvait inclure les parcelles en cause et que le lancement d'une nouvelle procédure pour achever la zone illégalement définie de l'opération RHI Merlan était entachée de détournement de pouvoir. La cour n'a pas suivi ce raisonnement en rappelant que le CE avait rejeté leur recours contre le décret de DUP (**arrêt du 30/04/ 2004**) au motif que la commune pouvait légalement, sans qu'y fasse obstacle l'autorité absolue de la chose jugée par sa décision du 16 octobre 1996 qui avait annulé l'arrêté préfectoral du 15 décembre 1986 en raison du vice de procédure qui l'affectait, entreprendre, à titre de régularisation, une nouvelle procédure d'expropriation en vue de l'acquisition parcelles en question, dès lors que celle-ci était conduite selon une procédure régulière.

Dans ces cas de figure quel est alors le mode d'évaluation des immeubles ?

Les jurisprudences citées ci-dessus montrent que les biens insalubres interdits définitivement à l'habitation et dont la valeur économique est nulle compte tenu de leur état (il faudrait les "reconstruire" pour les réutiliser) sont évalués à la valeur dite de "récupération foncière" et les biens salubres à leur valeur estimée selon leur état et leur valeur d'usage. (voir **Cass civ 3 arrêt du 7/09/2011 précité**)

Dans une affaire d'expropriation de terrains comportant des bâtiments pour partie insalubres et pour partie à réhabiliter, le juge a utilisé les deux modes d'évaluation selon les bâtiments concernés (**CA Versailles ch expro -7 /11/1989 - Issy les Moulineaux /Bergerieux**).

Dans le même sens, lors de l'expropriation en procédure de droit commun de logements dans un immeuble en copropriété dont l'état des intérieurs avait justifié une interdiction d'habiter, le juge a confirmé une évaluation selon le mode de "récupération foncière" (**CA Paris ch expro 4/06/1987 OPHLM/Martin**).