

Revue

Lexbase Hebdo édition publique n°368 du 2 avril 2015

[Urbanisme] Jurisprudence

Opération complexe d'aménagement en matière de résorption de l'habitat insalubre et exception d'illégalité : l'exigence de diagnostic actualisé à la date de la déclaration d'utilité publique

N° Lexbase : N6655BUZ



par Stéphanie Jacq-Moreau, Avocat au barreau de Nantes

Réf. : CE 4° et 5° s-s-r., 20 mars 2015, n° 371 895, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A1296NEQ)

L'arrêt n° 371 895 rendu par le Conseil d'Etat le 20 mars 2015 a le mérite de rappeler clairement les conditions d'examen de légalité d'un arrêté de déclaration d'utilité publique dit "Vivien", c'est à dire fondé sur un arrêté d'insalubrité irrémédiable ou de péril. A cet égard il confirme les principes désormais établis de la recevabilité de l'exception d'illégalité à l'encontre de la déclaration d'utilité publique et, s'agissant de l'arrêté d'insalubrité lui-même, de l'obligation d'une motivation précise de l'avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (Coderst). Cependant, l'apport de cet arrêt consiste surtout à préciser la date à laquelle l'état de l'immeuble susceptible ou non de justifier la qualification d'insalubre irrémédiable doit être apprécié, dans le cas précis d'un recours fondé sur une exception d'illégalité, ainsi que l'exigence de preuve du diagnostic qui incombe à la collectivité.

Dans le cadre d'un vaste plan d'éradication de l'habitat indigne et de requalification urbaine, un immeuble situé à Marseille a fait l'objet d'un arrêté préfectoral en date du 12 juin 2008, modifié par un arrêté du 14 avril 2009, le déclarant insalubre à titre irrémédiable au titre de l'article L. 1331-26 du Code de la santé publique (N° Lexbase : L5356IMC). Sur le fondement des dispositions de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970, tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, dite loi "Vivien" (N° Lexbase : L2048A4M) (1), le préfet a ensuite pris un arrêté portant déclaration d'utilité publique et cessibilité de cet immeuble au profit du concessionnaire de l'opération, la société X, le 10 juillet 2009.

A cet égard, on rappelle que sur le fondement de l'article 13 de cette loi, les immeubles visés par un arrêté d'insalubrité irrémédiable ou un arrêté de péril assorti d'une interdiction définitive d'habiter peuvent faire l'objet d'une procédure d'expropriation dérogatoire dépourvue d'enquête publique préalable (2).

Le propriétaire, qui n'avait pas contesté en son temps les arrêtés d'insalubrité, lesquels étaient devenus définitifs, a cependant entendu solliciter l'annulation de la déclaration d'utilité publique devant le tribunal administratif de Marseille. A cette fin, il se prévaut notamment de l'irrégularité de la procédure ayant conduit le préfet à prendre l'arrêté d'insalubrité justifiant l'expropriation subséquente.

De manière surprenante et en contradiction avec la jurisprudence du Conseil d'Etat (3), le tribunal administratif de Marseille considère alors que le propriétaire n'était pas fondé à invoquer, par la voie de l'exception, des moyens tirés de l'illégalité de l'arrêté d'insalubrité sur lequel était fondée la déclaration d'utilité publique.

Saisie en appel, la cour administrative d'appel (4) rectifie logiquement cette position et confirme que l'ensemble formé par l'arrêté préfectoral d'insalubrité irrémédiable et l'arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique l'expropriation de cet immeuble a bien le caractère d'une opération complexe et que par conséquent, l'exception tirée de l'illégalité du premier est recevable. Il s'agissait donc ensuite, pour la cour administrative d'appel, d'examiner la légalité de l'arrêté d'insalubrité irrémédiable, notamment en s'assurant que le Coderst avait rendu un avis motivé sur l'insalubrité du bâtiment litigieux.

Là encore, c'est en se conformant à une jurisprudence bien établie que la cour administrative d'appel reproche au Coderst de s'être borné à valider les conclusions du rapport qui lui étaient soumis, sans reprendre à son compte l'analyse des désordres, de leur impact sur la santé des occupants et du coût des travaux nécessaires (5). En effet, la qualification de l'insalubrité irrémédiable repose sur l'un ou l'autre des critères précisément fixés par l'article L. 1331-26 du Code de la santé publique (6) qu'il revient au Coderst de vérifier sur la base du rapport qui lui est soumis et dans un cadre contradictoire. Il ajoute que cette procédure préalable a nécessairement eu une influence déterminante sur les prescriptions de l'arrêté préfectoral et qu'en conséquence, celui-ci doit être annulé pour défaut de motivation.

Mais la cour administrative d'appel va encore plus loin dans son contrôle de la légalité en examinant le bien-fondé des motifs ayant conduit le rapporteur du service communal d'hygiène et de santé de la ville de Marseille à conclure à l'insalubrité. Elle relève *"qu'en l'espèce, d'une part, il n'est pas établi, et non allégué au demeurant, qu'il n'existe aucun moyen technique de mettre fin à l'insalubrité affectant l'immeuble [...] ; que d'autre part, il ne ressort ni du rapport de juin 2007, ni même des autres pièces du dossier, que les travaux nécessaires à la résorption de l'insalubrité de cet immeuble seraient plus coûteux que la reconstruction"*.

C'est principalement cette appréciation, dénaturée selon l'expropriant, qui va le conduire à saisir le Conseil d'Etat. Après avoir validé la recevabilité de l'exception d'illégalité et la motivation défailante de l'arrêté d'insalubrité litigieux le Conseil d'Etat va donc s'intéresser, dans la limite de ses prérogatives, à la justification des critères de l'insalubrité irrémédiable.

S'agissant de l'existence des moyens techniques de nature à mettre fin à l'insalubrité, la cour administrative d'appel s'était bornée à considérer qu'*"il n'est pas établi, et non allégué au demeurant, qu'il n'existe aucun moyen technique de mettre fin à l'insalubrité affectant l'immeuble"*. Sur ce point, la Haute juridiction valide cette appréciation "par défaut" en considérant que la cour *"a recherché s'il existait des moyens techniques permettant de mettre fin à l'insalubrité affectant l'immeuble en cause"*.

En pratique, on sait que les rapporteurs des services communaux d'hygiène et de santé ou des agences régionales de santé se risquent rarement à se fonder sur ce critère dans la mesure où les hypothèses d'inexistence de moyens techniques sont difficiles à démontrer, sauf cas très particulier tenant compte de contraintes externes à l'immeuble (par exemple, dans le cas d'un bâtiment enclavé), ou de contraintes de surcharges structurelles. Le critère habituellement utilisé pour vérifier le caractère irrémédiable ou non de l'insalubrité est donc, celui basé sur le bilan "coût de reconstruction/ coût de travaux de réhabilitation".

C'est à cet égard, que l'arrêt rapporté apporte un éclairage complémentaire utile quant à la date à laquelle cette analyse "technico-financière" doit être réalisée. On sait en effet que, s'agissant d'un recours de plein contentieux, l'état de l'immeuble justifiant la qualification d'insalubrité irrémédiable est examiné à la date à laquelle le juge statue (7). Dès lors, les travaux réalisés, même partiellement par le propriétaire postérieurement à l'arrêté contesté, seront pris en compte par le juge et pourront le conduire à censurer la qualification retenue par l'administration.

Au soutien de sa contestation, l'expropriant faisait valoir qu'il ressortait d'un compte-rendu de visite du bâtiment effectué en décembre 2009 que le coût de ces travaux s'élèverait à 932 880 euros et le coût d'une reconstruction à 665 000 euros seulement, de sorte que les critères légaux permettant de qualifier l'immeuble d'insalubre irrémé-

diable étaient bien remplis. Or, la cour administrative d'appel avait estimé que, s'agissant d'un recours fondé sur une exception d'illégalité, ces éléments de diagnostic tardifs "*ne sauraient être pris en compte pour motiver l'insalubrité irrémédiable de l'immeuble à la date de l'arrêté du 12 juin 2008*". Le Conseil d'Etat censure partiellement cette analyse en affirmant que lorsque le juge est saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre un arrêté portant déclaration d'utilité publique, il lui incombe de déterminer si cette mesure est légalement justifiée par la situation de fait existant à la date dudit arrêté et non à la date de l'arrêté d'insalubrité, comme l'avait jugé la cour.

Pour autant, l'annulation de la déclaration d'utilité publique est confirmée, au motif que l'aménageur ne justifiait toujours pas que les critères d'insalubrité irrémédiable étaient satisfaits à la date précise de l'arrêté de déclaration d'utilité publique, mais postérieurement à celle-ci. Cette sévérité peut surprendre quand on mesure, par ailleurs, l'importance du coût des travaux de réhabilitation qui avaient été diagnostiqués, le fait que ce diagnostic actualisé était réalisé moins de six mois après l'arrêté préfectoral portant déclaration d'utilité publique et quand on sait que l'immeuble avait déjà fait l'objet précédemment d'un arrêté de péril nécessitant l'évacuation des occupants en raison de la dangerosité du bâtiment.

Plus classiquement, le Conseil d'Etat rappelle qu'en toute hypothèse l'arrêté d'insalubrité avait été pris à l'issue d'une procédure irrégulière, faute de motivation propre de l'avis du Coderst. Ce manque de formalisme devrait être corrigé à l'avenir par les Coderst sans grande difficulté.

En revanche, suivi à la lettre, cet arrêt fait peser lourdement sur les collectivités la charge d'un diagnostic de l'état de l'immeuble, régulièrement actualisé en fonction de la nature du contentieux engagé :

- ce diagnostic doit être réalisé à la date du rapport initial ;
- puis éventuellement, réactualisé à une date proche de la séance du Coderst ;
- en cas de contentieux contre l'arrêté d'insalubrité, il devra être actualisé à une date proche de la décision de la juridiction en application de la règle du "plein contentieux" ;
- désormais, en cas de déclaration d'utilité publique "Vivien", il devrait être actualisé à la date de ce deuxième arrêté préfectoral.

Cependant, une fois qu'il aura obtenu l'annulation de la déclaration d'utilité publique et par voie de conséquence, celle de l'ordonnance d'expropriation (8), sous réserve qu'il la fasse constater, le propriétaire devra encore s'attacher à régler la question du sort de l'immeuble, lequel aura le plus souvent été réhabilité ou démoli avant que le juge administratif se prononce.

Tel est le cas en l'espèce, le concessionnaire ayant accompli sa mission d'aménagement en faisant réhabiliter l'immeuble conformément aux objectifs de l'opération. C'est donc un second chapitre contentieux tout aussi complexe qui s'annonce devant le juge de l'expropriation.

(1) Codifiée aux articles L. 511-1 (N° Lexbase : [L8042I4M](#)) et suivants du nouveau Code de l'expropriation (ordonnance n° 2014-1345 du 6 novembre 2014, relative à la partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique N° Lexbase : [L7867I47](#)).

(2) Désormais codifié à l'article L. 511-2 du Code de l'expropriation (N° Lexbase : [L8043I4N](#)).

(3) Cf. notamment CE 3° et 5° s-s-r., 17 octobre 1997, n° 164 189, inédit au recueil Lebon (N° Lexbase : [A4657ASB](#)).

(4) CAA Marseille, 5ème ch., 4 juillet 2013, n° 11MA03 666 (N° Lexbase : [A7015KKZ](#)).

(5) C. santé publ., art. L. 1331-26 (N° Lexbase : [L5356IMC](#)) : "*L'insalubrité d'un bâtiment doit être qualifiée d'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*".

(6) Pour une illustration voir, CAA Nancy, 4ème ch., 10 décembre 2007, n° 06NC00 522 (N° Lexbase : [A2384D3P](#)) : "*Considérant qu'il appartient au juge d'appel d'un jugement de tribunal administratif ayant statué sur un tel litige, de se prononcer sur le caractère de l'immeuble en cause d'après l'ensemble des circonstances de fait dont il est justifié par l'une et l'autre partie à la date de sa décision*".

(7) C. expr., art. L. 223-2 (N° Lexbase : [L7962I4N](#)) : "*Sans préjudice de l'article L. 223-1 (N° Lexbase : [L7961I4M](#)), en cas d'annulation par une décision définitive du juge administratif de la déclaration d'utilité publique ou de l'arrêté*

de cessibilité, tout exproprié peut faire constater par le juge que l'ordonnance portant transfert de propriété est dépourvue de base légale et demander son annulation".

(8) Après avoir constaté l'absence de base légale de l'ordonnance portant transfert de propriété, le juge statue sur les conséquences de son annulation.