

Université de Droit, d'Economie et des Sciences d'Aix-Marseille

Faculté de Droit et de Science Politique d'Aix-Marseille

**L'obligation de relogement des occupants dans les actions ou
opérations d'aménagement**

**De la théorie à la pratique : l'exemple de l'opération « République », à
Marseille**

Mémoire

**Présenté dans le cadre du DESS Droit de l'Urbanisme, de la Construction et de
l'Aménagement**

**Sous la Direction de Madame Zitouni, Maître de Conférences, à la Faculté de
Droit Aix-Marseille III**

Par Stéphane Javaloyès

Année universitaire 2002 – 2003

Avant-Propos

Je remercie, tout particulièrement, Madame Zitouni, Maître de Conférences à la Faculté de Droit d'Aix-Marseille pour sa disponibilité et l'aide qu'elle m'a apportée, ainsi que :

Fernando Alcaniz, Chargé des questions de relogement à Marseille Aménagement,

Jean Claude Aznavour, Directeur Régional Nexitis Grand Sud,

Stéphane Bouquet, Directeur d'Affaires Nexitis Conseil,

Olivier Brochard de la Délégation Interministérielle à la Ville,

Mélanie Dechêne, Référente, Direction de l'Habitat de la ville de Marseille,

Nathalie Dutheil, Chargée de Développement Territorial, CDC, Marseille,

Marc Guyot, Responsable des opérations en Centre-Ville, Direction de l'Habitat de la ville de Marseille,

Muriel Joly, Responsable Développement social à la Direction Régionale de la SONACOTRA à Marseille,

Régine Piat, Chargée de relogement, La SCET – Service Foncier,

Henri Pitre, Directeur Régional, La SCET – Service Foncier,

Marie Rebouillon, Architecte DPLG,

Robert Varret, Directeur du Service redynamisation des quartiers, à Euroméditerranée,

Et tous les autres qui se reconnaîtront...

Avertissement

L'Université n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Sommaire

Introduction

Partie 1. Le relogement des occupants dans les actions ou opérations d'aménagement : une obligation d'une effectivité toute relative

Chapitre 1. Une obligation encadrée : les conditions à la prise en charge du relogement

Chapitre 2. La prise en charge du relogement : Identification des débiteurs de l'obligation de relogement

Partie 2. Les garanties et contraintes ressortant de l'obligation de relogement : une protection atténuée par l'effet de déliquescence du partage des responsabilités

Chapitre 1. Diversité et étendue des garanties et contraintes ressortant de l'obligation de relogement

Chapitre 2. La sanction du non-respect de l'obligation de relogement : vers un renversement de la tendance à la restriction de la responsabilité des contrevenants ?

Partie 3. La conduite du relogement : formalités et moyens disponibles pour reloger les occupants

Chapitre 1. Les modalités d'encadrement du relogement

Chapitre 2. Les moyens disponibles pour reloger

Conclusion

Introduction

Longtemps ignorée, voire déniée par certaines communes accusées de pratiquer la politique du « coucou »¹, la question des effets induits par les opérations d'aménagement urbain sur la population locale se pose aujourd'hui avec insistance, à l'occasion du débat que génère la politique de renouvellement urbain².

L'objectif, inscrit dans la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine³, de 200 000 constructions de logements locatifs sociaux, 200 000 réhabilitations ou restructurations lourdes et 200 000 démolitions de logements vétustes, pour la période 2004-2008, outre le fait qu'il laisse songeur, soulève avec insistance la question du sort des occupants. Comment les collectivités locales, les aménageurs, les bailleurs sociaux, etc., vont-ils procéder pour reloger les personnes délogées pour la conduite des opérations de démolition-reconstruction ? Comment vont-ils « absorber » ces masses d'habitants déplacées ? Enfin, comment faire face à la montée des prix immobiliers et à l'augmentation des loyers induits par l'opération et assurer le maintien sur place des occupants relogés ? L'objectif de mixité sociale et le plafonnement des loyers peuvent-ils répondre à eux seuls à l'urgence de la situation ?

¹ Politique qui, à l'image de l'oiseau qui profite du nid des autres pour y déposer ses œufs, consiste à loger des personnes (à problèmes sociaux) en dehors du territoire desdites communes. Cette politique a été surtout pratiquée en région parisienne et a longtemps eu cours dans le domaine du logement social. Elle est qualifiée par certains de « purification ethnique ». A ce sujet, cf. les observations de J.F Brouant, sous CE 22/11/2002, Cne. de Gennevilliers c/ cne. de Puteaux, in AJDI, avril 2003.

² Le renouvellement urbain « vise une recomposition des équilibres sociaux et urbains à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération par des interventions à court ou long terme, coordonnées sur les champs de l'habitat, de l'urbanisme et des déplacements aux différentes échelles géographiques », selon une instruction du ministre délégué à la Ville et du secrétaire d'Etat au Logement, du 28 octobre 1999, relative à l'habitat au service du renouvellement urbain dans les contrats de ville – v. Paule Quilichini, La politique locale de l'habitat, Collection Essentiels Experts, Urbanisme, Grande Imprimerie Nationale, Editions techniques, 2002, p. 224.

³ Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Toutes ces questions recourent la problématique de *l'obligation de relogement des occupants dans les actions ou opérations d'aménagement*, thème de la présente étude. Et toutes se rejoignent autour du constat de la centralité du relogement : il est au cœur des préoccupations du législateur, des décideurs publics, des aménageurs urbains tant en raison des difficultés qu'il suscite (d'ordre socio-économique, juridique, urbanistique), que des enjeux qu'il recouvre (humain, urbanistique et sous l'angle de la politique du renouvellement urbain).

Le choix de traiter de ce sujet « *à travers* »⁴ l'exemple de la réhabilitation en cours de la rue de la République, à Marseille⁵, s'explique par l'intérêt que présente celui-ci tant sur le plan juridique que sur le plan pratique :

Juridiquement, c'est une opération à caractère ambivalent qui s'apparente, sous certains aspects, à une opération d'investissement privée (opération de réhabilitation du parc locatif privé, placée sous la maîtrise d'ouvrage de deux opérateurs privés, les Sociétés P2C Immobilier et Rue Impériale) et, sous d'autres, à une « action ou opération d'aménagement »⁶ : elle est d'initiative étatique (inscription dans l'Opération d'Intérêt National Euroméditerranée et dans le contrat de Ville) ; elle est menée en partenariat avec la ville de Marseille, le département des Bouches du Rhône, la région Provence Alpes Côte d'Azur, la Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole et l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, sous le contrôle – opérationnel et financier - d'un établissement public d'aménagement (l'EPA Euroméditerranée) ; enfin, elle associe des procédures d'aménagement urbain (expropriation, zone d'aménagement différé, opération programmée d'amélioration de l'habitat, périmètre de restauration immobilière) de protection du patrimoine (zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager) et de lutte

⁴ Dès à présent, nous avertissons le lecteur qu'il ne s'agit pas d'une étude de cas stricto sensu, au motif que l'opération n'en est qu'à ses débuts et que, dans le meilleur des cas, elle ne devrait pas débiter avant la fin de l'année. Elle n'en demeure pas moins d'un intérêt majeur, si nous nous situons dans une logique prospective, au regard des questions que sont susceptibles de se poser les opérateurs. Nous nous reporterons donc à l'exemple que fournit l'opération « République » que comme point de départ à notre analyse théorique.

⁵ La requalification de la rue de la République, à Marseille, est au centre des préoccupations des acteurs publics, tant la réhabilitation de cette artère historique est stratégique : cela tient à son histoire, à la richesse architecturale des lieux et au fait qu'il s'agit du point de rapprochement entre le port commercial, à la fois lieu de fret et lieu renouvelé de transit, et le Vieux Port, au cœur de la ville.

⁶ Dans le sens retenu par l'article L 300-1 CU.

contre l'insalubrité (Protocole d'éradication de l'habitat indigne⁷ signé entre la ville de Marseille et l'Etat).

Sur le plan pratique, les relogements des occupants évincés seront pris en charge - chose atypique ou constat pathologique ? - par les deux propriétaires privés sus évoqués, sous le contrôle de la puissance publique, dans un cadre conventionnel.

Mais avant d'aller plus loin, quelques précisions terminologiques s'imposent afin de mieux cerner le sujet qui nous est posé :

Le terme « relogement » désigne le fait⁸ de « procurer un nouveau logement à quelqu'un qui a perdu le sien ou qui doit en partir ».

L'occupant d'un logement contraint de quitter les lieux⁹ pour cause d'expropriation, de préemption, de travaux de grande ampleur, de démolition de l'immeuble, de lutte contre l'insalubrité, etc., est protégé par la loi qui impose qu'un logement de substitution lui soit proposé¹⁰. C'est un droit pour tout occupant évincé et, inversement, une obligation incombant à la personne privée (dans l'hypothèse de rapports contractuels) ou publique (dans l'hypothèse d'une opération d'intérêt général¹¹), en contrepartie du droit d'exiger la libération des lieux. En ce sens, l'obligation de relogement répond à la double finalité de réparer le préjudice subi et de protéger les plus démunis, en parant à l'urgence sociale de la situation.

C'est une obligation légale, rattachée à l'idéal de solidarité nationale, trouvant sa source à la fois dans le droit fondamental au logement¹² et, sous l'angle de la protection due aux occupants, dans le droit de la responsabilité¹³. Cette assise constitutionnelle hisse l'obligation de relogement des occupants dans les actions ou opérations d'aménagement vers le « haut »,

⁷ Protocole qui concerne l'ensemble du territoire municipal.

⁸ Selon le Grand Larousse Universel, 1988, Tome 13, p.8844.

⁹ Seul aspect de la notion de relogement retenu.

¹⁰ Proposé et pas imposé, l'intéressé demeurant libre de refuser l'offre de relogement et de préférer à la place une réparation pécuniaire.

¹¹ Du moins, en théorie, comme nous le verrons plus loin.

¹² Droit consacré par la loi du 6 juillet 1989 dans son article 1 selon lequel : « le droit au logement est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent ».

¹³ Plus précisément, dans le droit pour toute personne d'être dédommagée du fait du préjudice subi par la faute d'autrui.

sans pour autant lui conférer le statut de droit-créance¹⁴, tel que cela ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹⁵ qui assigne aux pouvoirs publics un simple « objectif de valeur constitutionnelle » de faire en sorte que toute personne puisse disposer d'un logement décent¹⁶.

Au niveau légal, l'obligation de relogement diffère selon que nous nous situons dans la sphère contractuelle - dans une opération de réhabilitation de nature privée - ou dans la sphère de l'aménagement urbain¹⁷ - dans une intervention de la puissance publique sur le bâti existant (champ de la présente étude) :

Dans le cadre d'une opération de réhabilitation privée, la loi pose une obligation de relogement du locataire, en cas de congé donné par le bailleur pour réaliser des travaux d'agrandissement, de démolition, etc., avant même le terme du bail.

Différemment, dans le cadre d'une opération d'aménagement lato sensu, l'obligation de relogement des occupants est supportée par la personne publique qui a pris l'initiative de la réalisation de ladite opération ou qui bénéficie d'une expropriation.

Il s'agit là d'une obligation de portée générale, inscrite par la loi « aménagement » de 1985¹⁸, dans le chapitre IV « Protection des occupants », du livre troisième « Aménagement foncier » - articles L 314-1 et suivants du Code de l'urbanisme –, constitutif de la réglementation de droit commun.

En contradiction avec l'objectif affiché en 1985 d'unifier et d'harmoniser la législation, le législateur a maintenu ou a adjoint¹⁹ divers régimes particuliers - en matière d'expropriation, de préemption, de lutte contre l'habitat insalubre, en cas de démolition-reconstruction -

¹⁴ Dans l'acception donnée par le Professeur Louis Favoreu, dans l'ouvrage qu'il dirige et auquel ont participé Patrick Gaïa, Richard Ghevoitian, Ferdinand Mélin-Soucramanien, Otto Pfersmann, Joseph Pini, André Roux, Guy Scoffoni et Jérôme Trémeau, *Droit des libertés fondamentales*, Dalloz, 2^{ème} Edition, p. 260.

¹⁵ CC., n° 94-359 DC du 19 janvier 1995 ; CC., n° 98-403 DC du 29 juillet 1998.

¹⁶ L'absence de « droit au logement » se répercute ipso facto sur la portée du « droit au relogement », dans un sens réducteur, qu'il nous est néanmoins difficile d'évaluer.

¹⁷ Activité consistant à la fois à « procéder à des divisions foncières ou à des remembrements fonciers et équiper les terrains destinés à recevoir les constructions » et à « rénover le tissu urbain existant en procédant à la réhabilitation des immeubles et au renforcement des équipements qui les desservent » - cf. Henry Jacquot et François Priet, *Droit de l'urbanisme*, coll. Précis, Dalloz, quatrième édition, 2001, p.351.

¹⁸ Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

¹⁹ A titre particulier, cf. la loi relative au tracé de la ligne Langon – Blagnac ; la loi du 9/9/02 d'orientation et de programmation pour la justice ; ou encore la loi du 31 décembre 1993 relative à la réalisation d'un grand stade à Saint-Denis en vue de la coupe du monde de football de 1998.

prévoyant une obligation de relogement spécifique dans des situations rejoignant les objectifs poursuivis par « les actions ou opérations d'aménagement ».

Il en ressort une certaine confusion source d'interrogations : le lien établi par la loi « aménagement » entre relogement et opération d'aménagement urbain (lato sensu) s'efface par l'effet d'une superposition de dispositions législatives déconnectées les unes des autres. De plus, l'insertion du concept d'« action ou opération d'aménagement » dans l'article L 300-1 CU²⁰ sème davantage le trouble. Le législateur a-t-il voulu circonscrire le champ de l'article L 314-1 CU aux seules « opérations d'aménagement définies dans le présent code » ? Au-delà de la différence entre « action » et « opération » d'aménagement, se pose la question du sens même de ce concept « mou » ? Si l'on retient la définition de Gilles Godfrin²¹, « est une action ou opération d'aménagement toute intervention d'initiative publique poursuivant un (ou plusieurs) objectif(s) cité(s) à l'article L 300-1, alinéa 1 CU, quelles que soient les procédures utilisées » – qu'il s'agisse de « procédures très intégrées comme les procédures de ZAC et de restauration immobilière » ou « de procédures (correspondant) à un moment beaucoup plus réduit du processus d'aménagement : signature d'une convention d'OPAH, expropriation, préemption, autorisation de construire... » - et « quelle que soit son ampleur »²².

Toutes ces questions rejaillissent dans le cadre de l'opération « République » avec une certaine intensité. Est-ce ou non une « action ou opération d'aménagement » au sens de

²⁰ Article L 300-1 CU : « les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti ».

²¹ Cf. Gilles Godfrin, Aménagement urbain et bâti existant, Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, tome 4, L.G.D.J, 1999, § 16, p. 14.

²² Définition à coupler avec celle fournie par le Commissaire du Gouvernement Lasvignes dans ses conclusions sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 juillet 1993, Commune de Chamonix – B.J.D.U n°1, 1994 – qui font référence en la matière et auxquelles nous renvoyons le lecteur. Indiquons simplement que, dans la pensée de l'auteur, l'opération projetée sera qualifiée d'action ou opération d'aménagement si elle « traduit et met en œuvre une volonté d'aménagement, c'est-à-dire un effort d'organisation des activités et d'ordonnement de l'urbanisation », en plus de poursuivre un (ou plusieurs) des objectifs énumérés par l'article L 300-1, al. 1^{er} CU.

l'article L 300-1, alinéa 1 CU ? En cas de réponse positive – telle est la position que défendons - qui doit prendre en charge le relogement ?

Théoriquement, la loi oblige la collectivité publique qui a pris l'initiative de la réalisation d'une opération d'aménagement ou qui bénéficie d'une expropriation à reloger les occupants affectés par une action ou opération d'aménagement. Or, dans le périmètre de l'opération « République », l'EPA Euroméditerranée (EPAEM) ne prend en charge le relogement que partiellement en cas d'expropriation ou de préemption; pour le reste, la charge incombe aux propriétaires privés. Par contre, parce qu'une opération de relogement réussie est aussi le signe d'une opération d'aménagement bien menée, Euroméditerranée a manifesté sa volonté d'aller au-delà des exigences légales et d'encadrer la conduite du relogement par voie de protocoles.

Le décalage entre les textes et la pratique que révèle l'opération « République », n'est pas propre à celle-ci. Il s'explique par le fait que l'obligation de relogement est intrinsèquement liée aux prérogatives dont dispose la puissance publique en tant qu'aménageur. Celle-là est conceptuellement attachée à la vision classique de l'aménagement urbain selon laquelle la collectivité publique qui réalise une opération d'aménagement acquiert au préalable le foncier, puis l'équipe en vue de le revendre. Dès lors, selon que cette dernière acquiert ou non le foncier pour les besoins de la réhabilitation du bâti, elle sera de facto déchargée de son obligation de relogement qui sera mise à la charge des propriétaires privés associés de gré ou de force à l'opération, comme c'est le cas dans l'exemple de l'opération « République ».

Le dispositif de protection des occupants révèle en cela ses limites, ce qui pose un certain nombre de problèmes, notamment quant à la question de la réglementation applicable. Doit-on se reporter à la législation protectrice des occupants instituée par la loi de 1985, modifiée par la loi SRU ou doit-on appliquer la législation régissant les rapports entre propriétaires et bailleurs. La réponse est fondamentale car elle conditionne les droits et les obligations des parties, ainsi que les modalités et les moyens de conduire le relogement et se répercute, au final, sur l'étendue de la protection des occupants.

En prenant appui sur l'exemple de l'opération « République », nous déterminerons au terme d'une analyse théorique, qui est tenu de reloger les occupants touchés par une action ou

opération d'aménagement (partie I) avant d'examiner « les garanties et les contraintes »²³ des intéressés (partie II).

Enfin, au regard des solutions préconisées dans le cadre de l'opération « République », nous nous appesantirons sur un aspect majeur de la question du relogement : les modalités et les moyens pratiques de relogement à la disposition des intervenants dans ladite opération (partie III).

²³ Pour reprendre la formulation utilisée par Gilles Godfrin – *ibid.*, p. 390.

Partie 1. Le relogement des occupants dans les actions ou opérations d'aménagement : une obligation d'une effectivité toute relative

Sous réserve que soient réunies certaines conditions, la collectivité publique, selon une lecture combinée des articles L 314-1, L 314-2 et L 314-3 du CU – articles pivots du dispositif de protection des occupants touchés par une opération d'aménagement urbain -, « qui a pris l'initiative de la réalisation » d'une action ou opération d'aménagement, « est tenue, envers les occupants des immeubles intéressés », de pourvoir à leur relogement (chapitre 1).

C'est une obligation de portée générale destinée à réparer le préjudice subi par les intéressés et à leur garantir une protection minimale, du fait de l'exercice par la puissance publique de ses prérogatives exorbitantes du droit commun.

Néanmoins, si l'on y regarde de plus près, elle apparaît affaiblie à la fois par l'imprécision et l'incohérence des textes²⁴ et par un transfert de responsabilité de facto traduisant une déliquescence du partage des responsabilités (chapitre 2).

²⁴Toutes les dispositions relatives à la protection des occupants n'étant pas codifiées dans le chapitre IV « Protection des occupants » du CU.

Chapitre 1. Une obligation encadrée : les conditions à la prise en charge du relogement

A la lumière de l'article L 314-1 CU, la collectivité publique qui a pris l'initiative de la réalisation d'une « opération d'aménagement »²⁵ ou qui bénéficie d'une expropriation est obligée de reloger les occupants évincés, à la condition que l'opération réalisée affecte un immeuble occupé, causant ainsi un préjudice. Les trois conditions requises, le fait d'affecter un immeuble habité (section 1), de porter atteinte au droit de jouissance et de propriété des occupants (section 2) et l'établissement d'un lien de cause à effet entre l'opération et le préjudice subi (section 3), correspondent aux éléments constitutifs de la responsabilité de droit commun, à savoir une action dommageable²⁶, un préjudice et un lien de causalité. Toutes doivent donc être réunies – conditions cumulatives –, sans quoi la collectivité publique ne sera

²⁵ La qualité d'« initiateur » et la qualification « d'opération d'aménagement » étant, à ce niveau de raisonnement, présupposées ; ces deux points étant abordés, respectivement, dans la partie relative à la détermination des débiteurs de l'obligation de relogement au regard de la loi, et dans celle se rapportant à l'exigence d'un lien de causalité entre la réalisation d'une action ou opération d'aménagement et l'obligation pour les occupants de quitter les lieux.

²⁶ Pour autant, est-ce que le fait par exemple d'édicter un arrêté d'insalubrité assorti d'une interdiction d'habiter les lieux ou de prescrire une DUP de travaux dans le cadre d'un périmètre de restauration immobilière est, au seul motif que le relogement des occupants des lieux s'impose, constitutif d'une faute ?

A notre sens, il ne nous paraît pas envisageable d'engager la responsabilité pour faute d'une personne publique agissant dans le cadre de ses prérogatives d'aménageur, sous toute réserve que l'autorité délibérante se soit conformée à la loi. La qualification de faute de service, et encore moins de faute personnelle, nous semble donc difficilement tenable.

Distinctement, nous considérons qu'il s'agit d'un régime de responsabilité de plein droit spécifique, à l'instar du régime de responsabilité de plein droit de l'Etat pour les dommages résultant des vaccinations établi par la loi du 1^{er} juillet 1964 ou encore du régime de responsabilité de plein droit des établissements publics hospitaliers à l'égard des donneurs de sang lors des transfusions sanguines institué par la loi du 4 janvier 1993.

En revanche, il n'est pas exclu qu'un plaignant puisse poursuivre une collectivité locale pour manquement à son obligation de relogement, voire engage la responsabilité sans faute de l'administration, pour rupture de l'égalité devant la loi –à ce sujet, cf. p. 74 de la présente étude.

pas tenue de reloger les occupants. La charge basculant au profit des propriétaires des immeubles faisant l'objet des travaux de réhabilitation.

Section 1. Une action ou opération d'aménagement affectant un immeuble occupé

Le relogement ne peut avoir lieu que si l'immeuble affecté est occupé. Cette lapalissade cache une notion clé qui est celle d'« occupant ». Aux termes de la loi, seuls « les occupants des immeubles intéressés » pourront prétendre au bénéfice du droit de relogement. Dans le cas contraire, l'obligation de relogement ne trouve pas à s'appliquer²⁷ (§ 1). Ce qui n'est pas sans soulever un certain nombre d'interrogations, au regard des oublis de la loi et des exclus (§ 2).

§1. La protection des « occupants »

Dans le souci d'élargir la protection au plus grand nombre, le législateur en 1985 a défini de manière extensive la notion d'« occupant »²⁸. Étaient visés « tous les occupants dont les droits sont remis en cause », c'est-à-dire qui sont installés dans des immeubles qui doivent être démolis, transformés, ou dont la destination doit être changée²⁹, soit « les propriétaires occupants, les locataires, les occupants de bonne foi maintenus dans les lieux et les preneurs de baux professionnels, commerciaux, artisanaux, industriels ou ruraux »³⁰.

²⁷ Par exemple, en cas d'expropriation des parcelles en état d'abandon manifeste, conformément à la loi n° 550 du 2/08/89 (JO du 8/08). De même en cas de déclaration d'insalubrité, par arrêté préfectoral, d'un immeuble vacant (de façon à prévenir toute location ou vente de taudis et éviter le squat, selon la circulaire du 2 mai 2002 sur l'application de la loi SRU en matière de lutte contre l'insalubrité).

²⁸ L'article L 314-1 CU ne visait à l'origine que « les occupants de bonne foi des immeubles intéressés » et fut donc réécrit dans un sens plus large – à ce sujet, cf. les précisions et les renvois aux documents parlementaires effectués par Valérie Tiran, in La protection des occupants lors de l'aménagement urbain des quartiers anciens, Mémoire réalisé pour le DESS Droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement, Aix-en-Provence, 1990, p. 20.

²⁹ Pour reprendre la définition de P. Châteaureynaud, in Mémento de l'urbanisme, Publication du Moniteur, 1995, p 697.

³⁰ Selon les termes de l'article L 314-1, alinéa second CU, dans son ancienne rédaction.

Si l'élargissement de la protection aux propriétaires en 1985 peut être considéré comme une innovation, la définition donnée par le législateur à l'époque était loin d'être satisfaisante tant les incohérences étaient nombreuses³¹. Quinze ans plus tard, le législateur, à l'occasion de l'examen du projet de loi Solidarité et Renouvellement Urbains, s'est penché à nouveau sur le texte de l'article L 314-1, alinéa 2 CU. Il n'a cependant apporté que des légers correctifs, maintenant en l'état les incohérences relevées par la doctrine³².

I. Les catégories d'occupants protégés par la loi

Selon l'article L 314-1, alinéa 2, modifié par la loi SRU, « les occupants, au sens du présent chapitre, comprennent les occupants au sens de l'article L 521-1 du Code de la construction et de l'habitation (CCH), ainsi que les preneurs de baux professionnels, commerciaux et ruraux » ; l'article L 521-1 CCH, in fine disposant : « 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 ».

Sans grande nouveauté, sont visés l'ensemble des occupants ayant « un droit à prétendre quant à l'occupation des locaux »³³, soit : le propriétaire occupant, l'usufruitier, le titulaire du droit d'usage, le locataire³⁴, le sous-locataire, « l'occupant de bonne foi des locaux à usage d'habitation et de locaux d'hébergement constituant son habitation principale » et les occupants de locaux à usage commercial, artisanal, industriel³⁵, professionnel ou agricole.

³¹ Cf. à ce sujet, l'étude réalisée par Gilles Godfrin, in *Aménagement urbain et bâti existant*, Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, tome 4, L.G.D.J, 1999, p.381 et suivantes.

³² Ibid.

³³ Cf. Gilles Godfrin, précité note 26, p. 381.

³⁴ Seuls sont visés les locataires placés sous le régime de la loi de 1989 ou sous le régime de droit commun – dispositions du code civil relatives au louage de choses – du fait de l'impossibilité depuis la loi « Méhaignerie » de 1986 de conclure un bail de type loi de 1948. Seuls les titulaires du droit au maintien dans les lieux bénéficient encore des dispositions protectrices de ladite loi.

³⁵ La Cour de cassation, saisie de la question de savoir si un artiste décorateur était un preneur de bail commercial, au sens de l'article L 314-1, alinéa second CU, relève qu'il est « non affilié à la caisse de sécurité sociale des artistes et ne bénéficiant pas du statut des baux commerciaux, était fondé, en sa qualité non contestée de locataire, à invoquer les dispositions prévues aux articles L 314-1 et suivants du CU pour le droit au relogement. » - cf. Cour de cassation, 3^o civ., 25 mars 1992, deux espèces, OPAC c/ Chauvelot ; OPAC de la

La référence à la notion d'« occupant de bonne foi des locaux à usage d'habitation et de locaux d'hébergement »³⁶ est plus large que celle visant les seuls « occupants de bonne foi maintenus dans les lieux ». De la sorte, sont visés non seulement les titulaires du droit au maintien dans les lieux, placés sous le régime de la loi de 1948³⁷, les cessionnaires de baux, les bénéficiaires d'un échange de baux mais aussi les occupants de bonne foi (...) de locaux d'hébergement constituant leur habitation principale. Bien qu'il n'existe pas de définition juridique des « locaux d'hébergement », a priori entreraient dans cette catégorie « les personnes qui ne disposent pas d'un logement en propre » selon Claire Lévy-Vroelant³⁸. Il s'agirait donc des personnes résidant (à titre d'habitation principale) dans un foyer, un garni, un hôtel meublé, une maison de retraite, un Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale, une résidence universitaire, etc.³⁹ Reste toutefois à confirmer une telle extension⁴⁰, dès lors que tous ne disposent pas d'un statut clairement défini.

Au surplus, par recoupement avec les autres textes relatifs à la protection des occupants, peuvent revendiquer le statut d'« occupant » un certain nombre de personnes au regard du préjudice subi. La doctrine⁴¹ a recensé les hypothèses suivantes :

ville de Paris c/ Mlle Bamberger. Nous verrons, en seconde partie, que la « catégorisation » n'est pas dénuée d'intérêt. Elle fonde, en effet, l'application des règles propres aux occupants de locaux à usage d'habitation, professionnel ou mixte ou celles spécifiques aux commerçants, artisans et industriels.

³⁶ Notion désignant une personne qui dispose d'un titre régulier et qui exécute les obligations mises à sa charge par le contrat de location, les usages locaux et la loi.

³⁷ Aux termes de l'article 4 de la loi du 1^{er} septembre 1948 bénéficient du droit au maintien dans les lieux, à l'expiration du bail, les occupants de bonne foi qui sont « les locataires, sous-locataires, cessionnaires de baux, à l'expiration de leur contrat, ainsi que les occupants qui, habitant dans les lieux en vertu ou en suite d'un bail écrit ou verbal, d'une sous-location régulière, d'une cession régulière d'un bail antérieur, d'un échange opéré dans les conditions légales, exécutent leurs obligations ».

³⁸ Cf. définition du terme « héberger » donnée par Claire Lévy-Vroelant, in Dictionnaire de l'habitat et du logement, Sous la Direction de Marion Segaud, Jacques Brun, Jean-Claude Driant, Armand Colin, 2002, p. 230.

³⁹ Sur les différentes formes de l'hébergement institutionnel, *ibid.*, p. 231.

⁴⁰ Extension non retenue par certains auteurs, tels que Jean-Philippe Brouant qui relève l'« absence totale de statut des personnes hébergées en foyer-logement » - cf. observations de ce dernier sous CE 22 novembre 2002, Commune de Gennevilliers, requête n°229192, in AJDI, avril 2003, p. 300.

⁴¹ Cf. P. Châteaurenaud, in Mémento de l'urbanisme, Publication du Moniteur, 1995, p 697 qui liste un certain nombre d'extensions que nous reprenons en suivant.

- En cas de recours à l'expropriation, en dehors des propriétaires occupants, sont assimilés à des occupants « les fermiers, locataires, ceux qui ont des droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage et ceux qui peuvent réclamer des servitudes »⁴² ; ceci étant, c'est à la condition que le propriétaire ou l'usufruitier les fasse connaître à l'expropriant⁴³ ;
- Il en va de même quand le propriétaire d'un bien réservé par un POS exerce son droit de délaissement⁴⁴ ;
- En cas de préemption d'un immeuble occupé, l'article L 213-10 CU vise « les preneurs de baux ruraux, les locataires ou occupants de bonne foi de locaux à usage d'habitation ainsi que les locataires de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal situés dans un bien acquis par voie de préemption » ;
- En matière de démolition, l'article L 430-5 CU⁴⁵ protège « les locataires, preneurs ou occupants de bonne foi » situés dans un immeuble, propriété de la collectivité aménageur, devant être démolie pour les besoins de l'opération d'aménagement ;
- Concernant les mesures relatives à la protection des occupants de certains meublés, les textes, sans grande précision, font référence à « toute personne qui loue un logement meublé à un bailleur louant habituellement plus de quatre logements meublés » - article L 632-1 – et au terme même d'occupant - L 632-2, in fine CCH – dans l'hypothèse où l'exploitant d'un hôtel meublé cesse son activité à cause d'une opération d'urbanisme ou d'aménagement⁴⁶.

En dehors de cette « liste », nul n'est censé pouvoir se prévaloir du statut d' « occupant » au sens de l'article L 314-1 CU.

⁴² Article L 13-2 du Code de l'expropriation.

⁴³ Pour plus de précisions, cf. annotations portées par R. Hostiou sous l'article L 13-2 du Code de l'expropriation, in Code de l'expropriation, Litec, 2000, septième édition, p56.

⁴⁴ Ancien article L 123-9, alinéa 3 CU.

⁴⁵ L'article L 430-5 CU dispose : (...) « Il (le permis de démolir) peut être accordé, sous réserve pour le titulaire du permis de démolir d'assurer avant le commencement des travaux le relogement, dans certaines conditions, des locataires, preneurs ou occupants de bonne foi, ainsi que, le cas échéant, de construire, à la place de l'immeuble qui fait l'objet de la demande, ou à un emplacement proche de celui-ci, des logements destinés à reloger les intéressés ».

⁴⁶ Sous toute réserve qu'un lien soit établi entre l'article L 632-1 et L 632-2 du CCH, demeure en suspens la question du statut des personnes louant un logement meublé à un bailleur louant habituellement moins de quatre logements meublés ou louant épisodiquement plus de quatre logements meublés.

II. L'exclusion des personnes ne disposant pas d'un droit à prétendre quant à l'occupation des locaux

Sont exclus du bénéfice du statut d'occupant, les occupants sans droit ni titre, communément appelés les « squatters ».

Sur le plan juridique, il s'agit là d'un point acquis et établi au regard de la jurisprudence du juge des expulsions : un occupant sans droit ni titre ne peut exiger un droit au relogement en raison du préjudice subi par son éviction.

A titre d'illustration, concernant un immeuble destiné à la destruction, citons la décision du Conseil d'Etat, en date du 9 novembre 1992, Tigroudja, (req. n°104-461), selon laquelle « les sous-locataires du locataire en titre, ne justifiaient d'aucun droit à occuper les lieux et, se trouvant sous le coup d'une ordonnance d'expulsion prononcée le 29 septembre 1986, ne pouvaient se prévaloir de la qualité d'occupants de bonne foi pour invoquer le bénéfice des dispositions sus-rappelées de l'article L 430-5 du CU ».

Sur un point identique, la Cour administrative d'appel de Nantes, dans un arrêt en date du 17 mai 1995 (req. n° 93NT00404), opposant M. Bouvais à la commune de Nantes, a estimé que l'intéressé « ne pouvait se prévaloir de la qualité d'occupant de bonne foi d'un immeuble régi par les dispositions de la loi du 1^{er} septembre 1948 et par suite d'un droit au relogement ». Par voie de conséquence, n'est pas opérant « le moyen tiré de ce que le permis de démolir litigieux aurait été pris au terme d'une procédure irrégulière au motif que la demande de permis de démolir l'immeuble présentée par l'association syndicale autorisée des copropriétaires ne comportait pas le projet de relogement ou la convention relative au relogement exigé par les dispositions précitées du CU ».

La loi est intransigeante, ce qui n'est pas sans causer des drames humains. En témoigne la question anachronique du sort des occupants de bidonvilles⁴⁷, que la loi Vivien du 10 juillet 1970 relative à la sortie de l'habitat insalubre, considère comme des « occupants sans droit ni titre »⁴⁸. L'exemple du relogement des occupants du bidonville de Lorette, aux portes de Marseille, est intéressant à ce titre, car il « tourne » la règle pour la rendre plus humaine. Les

⁴⁷ A comparer avec la situation des tsiganes occupant un bidonville. Cf. l'exemple de ceux occupant un bidonville à Arles, dans l'attente d'être relogés dans un lotissement en cours de réalisation – Henry Michel, A Arles, un relogement fait maison, Libération, 11 février 2003.

⁴⁸ Cf. Elise Hénu, La résorption du bidonville de Lorette, histoire de vies, histoire de villes, Hommes et Migrations, Hors dossier, mai-juin 1998, n° 1213, p.95.

lieux, mis à disposition par le passé par l'usine des Tuileries, étaient occupés par d'anciens employés immigrés de cette dernière et leurs familles. En 1991, dans le cadre d'une opération d'aménagement urbain (constitution d'une ZAC), la résorption du bidonville fut décidée et le relogement des habitants entrepris malgré l'absence de statut des occupants. Ce qui est apparu comme une obligation morale, reloger des hommes et des femmes qui ont vécu durant des années dans des conditions plus que précaires, était pour ainsi dire exclu par la loi.

La rigueur de la règle a laissé apparaître ses limites dans une affaire⁴⁹ soumise au Tribunal d'instance (TI) du 20^{ème} arrondissement de Paris opposant la SEMEA XV, société d'aménagement parisienne, aux habitants d'un immeuble situé dans la ZAC des Amandiers, secteur du 20^{ème} arrondissement en cours de rénovation, dont elle réclamait l'expulsion pour cause d'occupation sans droit ni titre. Le TI dans une décision très remarquée, rendue le 19 août 1994, s'est prononcé en faveur des présumés « squatters » et a condamné la SEMEA XV à reloger au total 35 familles reconnues comme locataires de bonne foi. En l'espèce, la SEMEA XV était chargée de conduire l'opération de réhabilitation d'un îlot insalubre situé dans la ZAC des Amandiers, dans le 20^{ème} arrondissement, secteur en rénovation depuis 1953, où résidaient les parties défenderesses à l'instance. En vue de la démolition-reconstruction des immeubles insalubres, les occupants avaient été relogés temporairement dans des immeubles de transit qui, une fois les premières démolitions achevées, devaient à leur tour être démolis. Entre-temps, les années se sont écoulées, les familles déplacées se sont installées durablement et des « squats » se sont développés. Seulement, le jour où fut prise la décision de démolir les immeubles en question, la SEMEA XV n'a pas fait de différence entre les « squatters » et les occupants de bonne foi, dont elle aurait égaré les documents attestant de la légalité de leur occupation, et a réclamé, avec succès, leur expulsion. Saisi de l'affaire, sur requête d'associations de protection des locataires, le TI du 20^{ème} arrondissement de Paris, au regard des éléments de preuve fournis par les avocats des familles expulsées, n'a pu que constater leur bonne foi et l'illégalité de leur expulsion et a ordonné à la SEMEA XV leur relogement.

Si la loi SRU a élargi le champ de la notion d' « occupant », ce qui constitue une avancée, elle n'a pas pour autant supprimé les incohérences relevées par la doctrine ; le législateur, très

⁴⁹ Cf. article du journal Le Monde, Ile de France – La rénovation de l'Est parisien – La justice donne raison aux « squatters » du quartier des Amandiers, paru dans l'édition du 6 septembre 1994.

sûrement, n'ayant pas désiré s'engager dans une réforme de grande ampleur du régime protecteur des occupants touchés par une opération d'aménagement.

§2. Les incohérences maintenues

Par rapport aux incohérences relevées antérieurement à la modification de l'article L 314-1 CU⁵⁰, un petit nombre d'entre elles subsistent :

Tous les occupants visés par les textes ne disposent pas d'un statut clairement défini et d'un niveau égal de protection : s'agissant des personnes hébergées, tous les doutes sont permis si nous nous reportons à l'article L 632-3 CCH selon lequel « les dispositions du présent chapitre (sur les logements meublés) ne s'appliquent pas aux logements-foyers... » ; disposition qui, combinée avec l'article L 314-1 CU, laisse en suspens la question de la protection des personnes logées en logement foyer en cas de « cessation d'activité due à une opération d'urbanisme ou d'aménagement » par exemple.

Plus généralement, on ne peut que déplorer le fait que le législateur, en décembre 2000, n'ait pas profité de l'occasion, si ce n'est pour clarifier l'état du droit de la protection des occupants touchés par une opération d'aménagement, pour supprimer les imprécisions « du langage utilisé dans le texte de 1985 »⁵¹. La situation actuelle n'en est que plus incohérente : l'intention originelle de regrouper dans un seul dispositif l'ensemble des dispositions se rapportant à la protection des propriétaires occupants, des locataires et des professionnels, commerçants artisans, industriels a montré ses limites et au final se révèle insatisfaisante. Selon Gilles Godfrin, il n'est pas possible de réglementer de façon générale des situations aussi différentes⁵². De plus, toujours selon ce dernier, « à ce grave défaut s'ajoute le fait que le texte de 1985 n'a pas supprimé les autres législations éparses ».

Abstraction faite de ces incohérences, il est permis de dire que la protection due aux « occupants » s'est accrue, de par l'effet de l'élargissement du champ de cette dernière notion.

⁵⁰ Cf. le recensement de ces incohérences réalisé par Gilles Godfrin, dans son ouvrage précité, note 32, pp.381-385.

⁵¹ Cf. ouvrage de Gilles Godfrin, précité note 32, p. 375.

⁵² Ibid.

Cela étant, tout individu bénéficiant du statut d' « occupant » devra prouver qu'il a subi un préjudice sans quoi il ne pourra pas réclamer réparation.

Section 2. L'existence d'un préjudice

Selon la nature et l'ampleur des travaux, le préjudice subi est variable : dans certains cas, il s'agit d'un simple préjudice d'agrément (qui exclut tout relogement) ; dans d'autres, il consiste dans l'atteinte au droit au maintien sur place (les occupants devront libérer les lieux, à titre provisoire ou définitif) et accessoirement, selon que les intéressés exercent ou non une activité⁵³, dans une diminution voire une perte de revenus.

A la condition de devoir quitter les lieux (§1), les occupants pourront arguer de leur préjudice en vue d'être relogés (§2).

§1. L'obligation de quitter les lieux : l'éviction des occupants

Au nom de l'intérêt général, les occupants d'immeubles bâtis sont obligés de subir les actions et opérations d'aménagement ; obligation ayant pour corrélat celle pour les propriétaires de leur offrir certaines garanties. Et ce n'est que si les travaux nécessitent l'éviction des occupants (I) que la collectivité publique pourra user de son droit d'exiger le départ de ces derniers (II).

I. Les travaux doivent nécessiter l'éviction des occupants

A la lecture des articles L 314-2, L 314-3 et L 314-4 CU, l'éviction des occupants doit être nécessitée par les travaux sans quoi, aux termes de l'article L 314-4 CU, ils disposent du « droit au maintien sur place » (cf. infra).

L'éviction des occupants suppose l'idée de contrainte : faute de pouvoir se maintenir sur place, ils n'ont d'autre choix que de quitter leur logement ou local d'activité.

Selon la nature (rénovation - réfection des toitures, des planchers, etc. -, mise aux normes des conduits de gaz ou de sortie d'insalubrité) et l'ampleur des travaux (travaux d'intérieur, réaménagement des étages, démolition-reconstruction de l'immeuble) et l'affectation future

⁵³ Sous entendu professionnelle, commerciale, artisanale ou industrielle.

des locaux (transformation de locaux initialement à usage d'habitation en bureaux), l'éviction pourra être définitive ou provisoire.

Elle sera provisoire quand « le principe de l'occupation du locataire est compatible avec l'affectation future des locaux, mais que des travaux importants doivent être réalisés, empêchant un maintien dans les lieux »⁵⁴.

En revanche, en cas d'incompatibilité entre le principe de l'occupation du locataire et l'affectation future des locaux, en cas d'impossibilité de supprimer les causes d'insalubrité par les travaux d'habitabilité ou en cas de démolition, l'intéressé devra « évacuer les lieux sans espoir d'y revenir »⁵⁵.

Ce n'est qu'à ce double titre qu'un occupant d'un immeuble touché par une opération d'aménagement pourra faire l'objet d'un relogement ; sous toute réserve, qu'il accepte. Le relogement étant une obligation à la charge de la puissance publique qui a initié l'opération d'aménagement et, inversement, une simple prérogative offerte aux occupants évincés qui demeurent libres de se reloger par leurs propres moyens et de préférer une indemnité compensatrice couvrant l'intégralité du dommage subi.

Ceci dit, comment la jurisprudence interprète-t-elle ce critère ? Étonnamment, nous n'avons pas trouvé de jurisprudence spécifique sur ce critère. Néanmoins, il est possible de faire deux observations :

En cas d'éviction non nécessitée par les travaux, le juge administratif saisi d'une requête contre un congé délivré en échange d'une offre de relogement ne pourrait pousser son contrôle au-delà de l'erreur manifeste d'appréciation. Sans quoi il prendrait le risque de statuer en opportunité, en encadrant abusivement le pouvoir discrétionnaire de l'administration.

Plus spécifiquement, en matière d'expropriation, la nécessité de l'éviction des occupants doit logiquement ressortir de la DUP des travaux et ouvrages ainsi que des acquisitions nécessaires à la réalisation d'une opération d'aménagement. Le départ des occupants d'un immeuble exproprié étant justifié par l'utilité publique des travaux. C'est ainsi que le juge administratif vérifiera, par application de la théorie du bilan, si « les inconvénients d'ordre social » sont

⁵⁴ Selon Philippe Châteaurenaud, précité note 25, p.698.

⁵⁵ Ibid.

« compensés par des mesures de relogement »⁵⁶. Ceci étant, le pouvoir d'appréciation de ce dernier se limite à cette seule observation, un arrêté déclarant une opération d'aménagement d'utilité publique n'ayant pas à prévoir les mesures de protection des occupants⁵⁷.

Si la nécessité des travaux est avérée, la collectivité publique qui a pris l'initiative de la réalisation d'une opération d'aménagement ou qui bénéficie d'une expropriation sera en droit d'exiger le départ des occupants.

II. Le droit d'exiger le départ des occupants

Droit indirectement reconnu par les textes, assimilé par certains à un véritable « droit d'expulser »⁵⁸, il laisse en suspens la question des garanties l'entourant.

Au terme d'une interprétation a contrario de l'article L 314-4 alinéa 1^{er} CU, si les travaux nécessitent l'éviction des occupants, ceux-ci ne peuvent arguer de leur droit au maintien sur place. Cela emporte, pour la personne publique qui a pris l'initiative de la réalisation d'une opération d'aménagement ou qui bénéficie d'une expropriation, le droit d'exiger le départ des occupants des immeubles intéressés. Il s'agit là d'une prérogative exorbitante du droit commun justifiée par la recherche de l'intérêt général.

En matière de restauration immobilière et secteurs sauvegardés, ce droit ressort de la lecture de l'article L 313-7 CU et est attribué au « bailleur d'un local à usage d'habitation ou à usage professionnel » compris dans une opération de conservation, restauration et mise en valeur des secteurs sauvegardés ou dans un périmètre de restauration immobilière ».

⁵⁶ CE, 30 octobre 1996, Duverger, n° 119-508 ; CAA Lyon, 24 janvier 1995, req. n° 93LY01164, M. Manser c/ préfet du Rhône.

⁵⁷ Le CE a affirmé que le droit au relogement, à l'indemnisation des frais de déménagement, le droit de priorité pour l'attribution de locaux commerciaux en faveur de commerçants sont autant d'aménagements et de clauses qui n'ont pas à figurer dans un arrêté de DUP, puisque aucune disposition législative ou réglementaire ne le prescrit – cf. CE 20 novembre 1996, Association de sauvegarde et renouveau de Six-Fours, req. n°134805.

⁵⁸ Terme d' « expulsion » utilisé par P.P. Danna – cf. P.P. Danna, La notion d'opération d'aménagement : regard sur l'insertion d'un concept substantiel dans l'ordre juridique positif, Thèse Nice, 1991, p. 357.

Enfin, en cas de refus des intéressés d'obtempérer, les personnes susvisées pourront recourir à la procédure d'expulsion. Cette faculté ouverte, en ultime recours, aux intervenants renforce le poids du droit d'exiger le départ des occupants.

Demeure la question des garanties entourant l'exercice de ce droit et des outils de surveillance l'encadrant.

Sans rentrer dans le détail⁵⁹, notons qu'il n'existe pas, ou du moins pas encore, d'instrument de surveillance à proprement parler, destiné à contrôler l'action des « aménageurs urbains ». Il y a peu, il était question de créer à Marseille un observatoire des mobilités résidentielles, mais le projet a avorté.

En l'état, l'unique moyen dont disposent les occupants d'immeubles inclus dans une zone opérationnelle et les associations intervenant dans les quartiers anciens est l'information et ce, par le biais de la procédure de la concertation. Elle est, rappelons-le, obligatoire « avant toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou pas sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune... » - article L 300-2 CU. Dès lors, elle apparaît comme étant indispensable car elle seule pourra informer les intéressés sur le déroulement de l'opération d'aménagement, sur les objectifs, sur les procédures mises en œuvre et les répercussions sur les habitants du (ou des) quartier(s) concerné(s), etc.

Dans l'attente que soient mis en place des observatoires pour le relogement, l'information du grand public est donc le seul moyen, à usage principal des associations⁶⁰ (de riverains, de protection des locataires ou à vocation sociale), de « tirer la sonnette d'alarme » en cas d'abus.

Après avoir examiné l'obligation de quitter les lieux, penchons-nous à présent sur la nature du préjudice subi appelant réparation.

⁵⁹ Nous renvoyons le lecteur à la seconde partie relative aux garanties accordées en contrepartie des contraintes subies par les occupants. Quant aux instruments de surveillance, l'objet de ce développement est de mettre en exergue l'insuffisance des outils existant.

⁶⁰ En témoigne l'action d'associations telles que Droit Au Logement, Un Centre Ville Pour Tous à Marseille, etc., auprès des populations défavorisées, connaissant mal, voire ignorant leurs droits et qui sont principalement touchées par les opérations d'aménagement dans les centres anciens.

§ 2. Le préjudice résultant du départ des occupants

En fonction de la nature de l'atteinte portée aux droits des occupants (I), le juge ajustera la réparation (II).

I. L'atteinte au droit de propriété et au droit de jouissance

Seul le propriétaire dont le bien a été exproprié⁶¹, sur le fondement de l'atteinte portée à son droit de propriété (A) et les locataires et occupants de bonne foi, sur le fondement du droit de jouissance (B), pourront faire l'objet d'un relogement.

A. L'atteinte au droit de propriété

Au nom de l'intérêt général, de la nécessité publique, ou de l'utilité publique pourra-t-on lire ailleurs, le droit de propriété, droit fondamental⁶² à valeur constitutionnelle⁶³, consacré par la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et la Déclaration Universelle des Droits de l'homme, autorise quelques atteintes à son caractère absolu, exclusif et perpétuel si la nécessité publique légalement constatée l'exige et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. Tout propriétaire occupant d'un immeuble acquis par une collectivité publique, un établissement public d'aménagement ou un organisme public ou privé concessionnaire, dans le but de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, etc., au moyen de la procédure d'expropriation, sera fondé à réclamer réparation à l'administration bénéficiaire de l'expropriation comme le précise l'article L 314-1 CU. Sauf s'il perçoit une indemnité pécuniaire juste et préalable, il pourra légitimement demander à être relogé.

A un niveau de protection inférieur, les locataires et occupants de bonne foi pourront invoquer l'atteinte portée à leur droit de jouissance comme justifiant leur relogement.

⁶¹ En cas de cession amiable ou d'acquisition par préemption, le propriétaire ne peut arguer un préjudice du fait de la vente, n'ayant pas été dépossédé de son bien par la contrainte.

⁶² Droit reposant sur les articles 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et 544 du Code civil.

⁶³ Consacré par le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation, respectivement, dans une décision en date de 1982 et dans une seconde en 1995.

B. L'atteinte au droit de jouissance des locataires et occupants de bonne foi

Au titre de « la protection du droit au bail et du droit au maintien dans les lieux pour le locataire et l'occupant non propriétaire »⁶⁴, les locataires et les titulaires du droit au maintien dans les lieux sont fondés à exiger leur relogement du fait du préjudice causé par leur départ. L'éviction provisoire ou définitive de ces derniers trouble la possession et l'usage convenu de la chose, en les privant de leur droit d'user de celle-ci paisiblement⁶⁵ pendant toute la durée du bail. Sera donc pris en compte le préjudice résultant de l'atteinte à leur droit personnel de jouir de la chose louée, attaché au bail, qu'il s'agisse d'un bail d'habitation de type loi de 1989 ou d'un bail commercial régi par les articles L 145-1 et suivants du Code de commerce. Cette atteinte est d'autant plus élevée quand le droit de jouissance n'est pas attaché au bail mais à la loi, comme c'est le cas des titulaires du droit au maintien dans les lieux. Rappelons que sont autorisées à se maintenir dans les lieux les personnes occupant un local d'habitation placé sous le régime de la loi de 1948 et tout commerçant, soumis aux dispositions des articles L 145-1 et suivants du Code de commerce, à qui on a opposé un refus de renouvellement du bail.

Comme le relève Virginie Fontaneau, il s'agit là d'un droit, celui d'être relogé, appartenant concurremment au propriétaire et à l'occupant non propriétaire. Cependant, nous allons voir que si tous les occupants y ont droit sans exception, la réparation qui s'ensuit variera au stade de l'évaluation du préjudice par le juge, selon la nature de l'atteinte et la qualité des demandeurs.

II. La réparation du préjudice à un niveau égal

Selon la qualité des demandeurs et la nature de l'atteinte (cf. supra), le préjudice sera plus ou moins grave. Le juge dans un cas, l'administration dans l'autre, devront évaluer le niveau du préjudice en vue de réparer ce dernier à son juste niveau (cf. partie II).

⁶⁴ Cf. Virginie Fontaneau, Les différents statuts juridiques de l'occupant (ou du locataire) dans le droit de l'expropriation, Mémoire réalisé pour le DESS Droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement, Aix-en-Provence, 1997/1998, p. 12.

⁶⁵ Droit consacré par l'article 1719 du Code civil selon lequel « le bailleur est obligé, par la nature du contrat, (...) d'en (la chose louée) faire jouir paisiblement le preneur pendant la durée du bail... »

Et dans l'impossibilité de reloger un occupant évincé, l'administration n'aura d'autre choix que d'indemniser l'intéressé à titre de substitution.

Enfin, dernière condition, il faut que nous soyons dans le cadre d'une action ou opération d'aménagement et que celle-ci soit la cause du départ des occupants. L'exigence de causalité conditionne l'application de la législation protectrice des occupants des immeubles touchés par une action ou opération d'aménagement.

Section 3. L'exigence d'un lien de causalité (direct ou indirect ?) entre la réalisation d'une action ou opération d'aménagement et l'obligation pour les occupants de quitter leur logement

Avant de nous interroger sur la nature de ce lien de causalité au regard de l'appréciation donnée par la Cour d'appel (CA) d'Aix-en-Provence, dans une décision appelée à faire jurisprudence, nous reviendrons sur le concept « d'action ou opération d'aménagement » conditionnant l'application de la législation protectrice des occupants.

§1. L'appréciation légale des effets d'une action ou opération d'aménagement

La prise en compte du préjudice subi, l'éviction des occupants, comme étant causé par la réalisation de l'action ou opération d'aménagement engagée, se déduit de la lecture des articles L 314-1 à L 314-4 CU. L'éviction des occupants résulte directement de l'engagement des travaux de rénovation, de réhabilitation voire de la destruction de l'immeuble occupé ou, en cas de recours à la procédure d'expropriation, de la dépossession des biens emportant extinction des droits réels et personnels détenus sur ceux-ci⁶⁶.

Différemment, l'exigence d'un lien de causalité ressort clairement des termes de l'article L 632-2 CCH concernant les mesures relatives à la protection des occupants de certains hôtels

⁶⁶ Rappelons que selon l'article L 12-2 du Code de l'expropriation, « l'ordonnance d'expropriation éteint, par elle-même et à sa date, tous droits réels ou personnels existant sur les immeubles expropriés ».

meublés. En effet, il dispose : « si, en revanche, la cessation d'activité (du bailleur de logements en meublés) est due à une opération d'urbanisme ou d'aménagement, les occupants doivent être relogés aux frais de l'opérateur dans les conditions prévues aux articles L 314-1 et L 314-2 du CU ». Dans ce cas, le conditionnement de la prise en charge du relogement par la collectivité publique initiatrice ne pose pas de doutes.

Il demeure cependant un doute quant à l'étendue du concept d' « opérations d'aménagement définies dans le présent titre » employé dans l'article L 314-1 CU. Aux termes de l'article L 314-1 CU, seules sont visées « les opérations d'aménagement définies dans le présent livre » initiées par la personne publique. Cela laisse-t-il entendre que l'obligation de relogement ne trouve à s'appliquer que dans le cadre d'une ZAC, d'un lotissement – renvoi d'autant plus intrigant dans le cas d'un lotissement – d'une opération de conservation, de restauration et de mise en valeur des secteurs sauvegardés ou d'une opération de restauration immobilière ? Seuls les effets causés par ces opérations seraient réparés ? Cela n'aurait pas de sens et nous rejoignons sur ce point l'analyse de Gilles Godfrin selon lequel l'expression « opérations d'aménagement définies dans le présent livre » doit s'entendre largement, dans le sens d' « action ou opération » d'aménagement⁶⁷.

A notre avis, il ne doit pas être fait de différence selon qu'il s'agisse d'une « action » ou d'une « opération » d'aménagement. Les deux termes se confondent quant aux effets. Sans quoi, seuls les occupants d'immeubles touchés par une « opération d'aménagement » seraient protégés par la loi de 1985 et les autres en seraient exclus⁶⁸. Cela constituerait une véritable rupture de l'égalité devant la loi, non justifiée par l'appréhension de situations différentes. Ce qui n'est pas conforme à l'esprit du texte de la loi de 1985.

Des trois conditions à la prise en charge du relogement, le critère du lien de causalité est sans aucun doute le plus important. Il fonde la distinction entre ce qui relève du droit de l'aménagement urbain – travaux réalisés dans le cadre d'une « action ou opération d'aménagement », conformément aux finalités définies par l'article L 300-1 alinéa 1 du CU – et le droit de « l'habitat privé » ; distinction au cœur de notre problématique, sur laquelle nous

⁶⁷ Cf. Gilles Godfrin, *Aménagement urbain et bâti existant*, LGDJ, 1999, p.14 et s.

⁶⁸ Cloisonnement faussé, car occultant la protection due aux occupants au titre de la législation régissant les rapports entre bailleurs et locataires, qui s'applique en dehors de la sphère de l'aménagement urbain – point traité dans la seconde partie.

reviendrons par la suite. C'est à la lumière de cette distinction, que le juge civil de la Cour d'Appel d'Aix-en-Provence s'est prononcé dans une décision remarquable, car inédite à notre sens⁶⁹, sur l'appréciation du lien de causalité entre l'institution d'une opération de restauration immobilière et l'éviction des occupants d'un hôtel meublé en plein cœur de Marseille.

§2. Une exigence récemment confirmée par la Cour d'Appel d'Aix-en-Provence

Loin d'être anecdotique, c'est une décision à notre avis fondamentale car elle clarifie l'état du droit des occupants touchés par une opération d'aménagement (I) et met clairement la puissance publique face à ses responsabilités (II).

I. la clarification de l'état du droit des occupants touchés par une action ou opération d'aménagement

L'affaire soumise au Tribunal d'instance (TI) de Marseille⁷⁰, puis en appel à la CA d'Aix-en-Provence⁷¹ se rapporte à la fermeture d'un hôtel meublé insalubre en plein centre de Marseille. L'immeuble en question, situé dans un PRI, avait été acquis par la ville de Marseille en 1996 – opération classique d'acquisition-amélioration – et la gestion avait été confiée à son ancien propriétaire, jusqu'à ce que la ville décide de mettre un terme à la gérance, en vue de récupérer son bien vide de tout occupant. Sans attendre, les gérants ont signifié aux occupants des lieux la fermeture de l'hôtel, sans solution de relogement, et ont saisi le TGI d'une demande d'expulsion, suite au refus de ces derniers d'obtempérer. Sur fond de drame, le juge d'instance de Marseille fut saisi de l'affaire. Sur le fondement des articles L 632-1 et L 632-2 CCH relatifs à la protection des occupants de certains meublés, il a annulé les congés délivrés, estimant qu'ils privaient les intéressés de leur droit d'être relogé ; et ajoute en suivant « en ce qui concerne l'obligation de relogement édictée par l'article L 632-2 CCH, il apparaît qu'elle incombe à la ville de Marseille car la cessation d'activité des exploitants de l'hôtel meublé résulte d'une opération sinon d'urbanisme, du moins « d'aménagement » décidée par cet opérateur ». Décision qui sera confirmée sans grande

⁶⁹ N'ayant pas relevé d'autres décisions sur l'appréciation du lien de causalité en la matière.

⁷⁰ Cf. jugement du Tribunal d'instance de Marseille du 13 août 2001, n° 3331/01, opposant les sieurs Amroun et autres aux consorts Oueslati Madjoub et à la ville de Marseille.

⁷¹ Cf. arrêt de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence, 11^e chambre civile, du 29 janvier 2003, n° 01/17337, opposant les consorts Oueslati Madjoub aux sieurs Amroun et autres et à la ville de Marseille.

surprise par la Cour d'appel d'Aix-en-Provence qui apporte les précisions suivantes : « attendu, ensuite, que la ville de Marseille ne peut sérieusement reprocher au premier juge d'avoir fait une mauvaise appréciation des textes de la loi en la condamnant à reloger les locataires en retenant à tort, que la cessation d'activité des exploitants de l'hôtel meublé résultait, sinon d'une opération d'urbanisme du moins « d'aménagement » décidée par cet opérateur alors que l'extrait des registres des délibérations du Conseil municipal de la ville de Marseille en sa séance du 27 février 1995 a approuvé en son article 1, le périmètre de restauration immobilière (...) et qui en son article 5 approuve le traité et le cahier des charges de concession par lesquels la ville confie à Marseille-Aménagement la mise en œuvre de cette procédure et alors que dans le cadre de cette action « PRI-Centre-Ville » une promesse de résiliation de bail a été passée entre Marseille Aménagement et les Consorts Hamza et Nefina Tahar Chaouch co-exploitants de l'hôtel Bollène sis 14 rue de la Fare alors que l'hôtel des consorts Oueslati est situé au 6 de la même rue ».

A la lumière de l'ensemble de ces éléments (la DCM instituant le PRI, la concession de la réalisation de l'opération de restauration immobilière à une SEM d'aménagement et la fermeture d'un hôtel meublé voisin) le juge en conclut qu'il existe bien un lien de causalité, en l'espèce direct, entre la cessation d'activité et la décision de la ville de Marseille d'engager une opération de restauration immobilière, qu'elle confie à une SEM d'aménagement.

Bien qu'elle n'ait pas été confirmée par un arrêt de la Cour de cassation, cette décision n'en demeure pas moins importante, à notre sens, pour deux raisons principalement :

Elle clarifie l'état du droit des occupants touchés par une action ou opération d'aménagement en précisant les contours de l'obligation de relogement des occupants d'un hôtel meublé qui doit cesser son activité à cause d'une « opération d'aménagement ou d'urbanisme ». Dès lors que l'hôtel se situe dans le périmètre d'une action ou opération d'aménagement, qu'il est sous le coup d'une fermeture – sans autre précision – et qu'est rapportée la preuve que la cessation d'activité est causée par une action ou opération d'aménagement, les occupants peuvent prétendre à être relogés.

De plus, elle précise la nature du lien de causalité et renseigne sur les éléments pris en compte par le juge pour vérifier qu'il existe bien.

Mais là n'est pas l'essentiel. Le juge civil, en se référant implicitement aux conditions prévues aux articles L 314-1 et L 314-2, comme la loi l'y oblige, recentre l'obligation de relogement sur la puissance publique, la mettant de fait en face de ses responsabilités.

II. Une décision plaçant la puissance publique face à ses responsabilités

La Cour d'Appel d'Aix-en-Provence, au terme d'une lecture combinée des articles L 632-2 CCH et L 314-1 CU, affirme qu'il appartient à la ville en tant qu'autorité décisionnelle et elle seule – et donc à l'exclusion de la SEM d'aménagement qui, en tant que concessionnaire, était chargée de mettre en œuvre la procédure de restauration immobilière – d'assurer le relogement à la seule condition qu'un lien de causalité soit établi entre la fermeture de l'hôtel meublé et la décision d'engager une opération d'aménagement, suivie de la délimitation d'un périmètre d'action et de la désignation d'un opérateur en charge de sa mise en œuvre. Et ce, sans qu'il ne soit fait référence au critère de la propriété qui, en l'état actuel du droit de la protection des occupants touchés par une opération ou une action d'aménagement, sous-tend de facto⁷² l'application des articles L 314-1 et suivants CU ou les dispositions régissant les rapports entre bailleurs et locataires.

Bien que relative à l'obligation de relogement des occupants d'un hôtel meublé devant fermer ses portes du fait d'une « opération d'urbanisme ou d'aménagement », l'interprétation retenue par la CA dépasse le simple cadre de « la protection des occupants de certains meublés » et en prenant appui sur l'article L 314-1 CU, autorise sa transposition, au moins partiellement, dans le régime de droit commun.

En retenant une interprétation très large du lien de causalité, la CA, à notre sens, ouvre la voie à l'extension de la responsabilité des collectivités publiques⁷³ en matière d'« aménagement », au sens de l'article L 300-1 CU. Ce qui a pour effet de remettre en perspective la question de la prise en charge du relogement en aménagement urbain.

⁷² C'est un point important de notre raisonnement, que nous ne faisons qu'avancer à ce niveau là et sur lequel nous reviendrons dans le chapitre suivant.

⁷³ Entraînant un accroissement des risques pour les collectivités locales de devoir assumer une telle charge financière.

Chapitre 2. La prise en charge du relogement : Identification des débiteurs de l'obligation de relogement

La question, « qui supporte l'obligation de relogement ? », de prime abord assez simple, se révèle complexe selon la qualité des « opérateurs », les liens juridiques les unissant, la finalité des travaux et les moyens mis en œuvre.

Si l'on s'en tient à la lettre de l'article L 314-1 CU, « la personne publique qui a pris l'initiative de la réalisation de l'une des opérations d'aménagement définies dans le présent livre⁷⁴ ou qui bénéficie d'une expropriation est tenue, envers les occupants des immeubles intéressés » de les reloger définitivement – article L 314-2 CU – ou provisoirement – article L 314-3 CU – selon la nécessité des travaux. En d'autres termes, une collectivité locale qui décide de créer une ZAC, qui met en place une opération de restauration immobilière ou une OPAH, qui engage une opération de résorption de l'habitat insalubre, etc., devra prendre à sa charge le relogement des occupants évincés par l'effet des opérations précitées.

En pratique, cette lecture est partiellement erronée – sur le plan de son interprétation - pour ne pas dire fondamentalement détachée de la réalité – dans son esprit. En témoigne l'exemple de l'opération « République » : l'obligation de relogement est prise en charge partiellement par l'EPAEM et à travers lui l'Etat et la ville de Marseille, en cas de recours à la procédure d'expropriation ou de préemption d'immeubles. En dehors de ces deux procédures, dans le cadre de l'OPAH et du PRI, il appartient aux deux propriétaires privés, la Société Rue Impériale et la Société P2C Immobilier, associées à l'opération d'aménagement, de reloger les occupants évincés pour les besoins des travaux de réhabilitation.

A la lumière de ce décalage entre la théorie et la pratique de l'aménagement urbain en centre ancien, nous mettrons en évidence le glissement constaté d'une prise en charge assurée à une prise en charge seulement assumée par la personne publique aménageur ; celle-ci transférant

⁷⁴ Sur la définition des actions ou opérations d'aménagement et l'insignifiance de la seule référence faite dans l'article L 314-1 CU aux « opérations d'aménagement définies dans le présent livre », cf. supra.

son obligation de relogement aux organismes administratifs aménageurs et, ce qui est contestable, aux propriétaires privés associés à l'opération d'aménagement (section 2), après avoir démêlé l'écheveau des responsabilités au regard de la loi (section 1).

Section 1. Détermination des débiteurs au regard de la loi

Si l'on s'en tient à lettre du texte de la loi de 1985, la responsabilité de principe du relogement pèse sur la puissance publique dans le cadre de son activité d'aménagement urbain (§1) et ce n'est qu'à titre exceptionnel, dans des cas bien déterminés par la loi, que cette dernière fait peser la charge du relogement sur les propriétaires privés (§2), non dépossédés de leurs biens, bien que nous demeurons dans le cadre d'une action ou opération d'aménagement.

§ 1. La responsabilité de principe de la personne publique

L'aménagement est une activité par nature de service public, et par voie de conséquence il appartient à la puissance publique et à elle seule de « conduire » et d' « autoriser » les actions et opérations d'aménagement et d' « assurer leur harmonisation » - article L 300-1 alinéa 2 CU ; ce qu'elle fait aux moyens de prérogatives de puissance publique.

De là, il résulte d'une lecture combinée des articles L 300-1 et L 314-1 CU que la personne publique qui a pris l'initiative de la réalisation d'une action ou opération d'aménagement (I) ou qui bénéficie d'une expropriation (II) est tenue, par principe, à une obligation de relogement des occupants évincés des immeubles concernés.

I. L'initiateur public d'une action ou opération d'aménagement

Dans le sens commun, le terme initiateur désigne la personne qui propose quelque chose le premier. Dans le contexte particulier de l'aménagement urbain, le critère de l'initiative publique est déterminant car il participe à la définition de l'aménagement⁷⁵. L'initiateur d'une

⁷⁵ Le second critère étant la poursuite par l'opération d'aménagement des objectifs d'intérêt général définis limitativement par l'article L 300-1 CU.

action ou opération d'aménagement sera « la personne qui est à l'origine d'une action ou opération, celle qui dans le cadre de sa vocation, prend en charge la poursuite » d'un (ou des) objectif(s) d'aménagement défini(s) par l'article L 300-1 CU. En d'autres termes, il s'agit du « décideur », celui qui décide d'actionner une opération d'aménagement. Il se différencie de « l'autorité compétente » définie par Gilles Godfrin comme étant « la personne habilitée par la loi à prendre les (ou au moins certains) actes administratifs du processus d'aménagement » et du « réalisateur »⁷⁶ qui peut être la personne publique elle-même – en régie – qui a pris l'initiative de l'opération d'aménagement ou toute personne publique ou privée y ayant vocation qui se voit confier le soin de réaliser celle-ci ; distinction qui n'est pas sans causer de problème, du fait de la confusion des statuts⁷⁷.

Par voie de conséquence, toute personne publique visée par les dispositions des articles L 300-1 et suivants du CU – Etat, commune, groupement de communes, département, région, office public HLM, OPAC, chambre consulaire, établissement public d'aménagement – qui « est à l'origine du projet d'aménagement urbain » et « a engagé les diverses procédures nécessaires à sa mise en œuvre »⁷⁸, sera tenue de reloger les occupants évincés - article L 314-1 CU.

A contrario, sont exclus du champ du régime juridique de protection des occupants, les personnes privées « aménageurs » et les personnes publiques qui n'ont pas pris l'initiative. La différence établie entre initiateur public et initiateur privé renvoie à la distinction opératoire entre « modes de réalisation publique » et « modes de réalisation privée des actions ou opérations d'aménagement » mise en exergue par la doctrine⁷⁹.

Les opérations d'aménagement d'initiative publique s'inscrivent dans « le processus d'aménagement » consistant en amont à acquérir le foncier, à produire des terrains équipés au moyen d'instruments adéquats comme la ZAC pour, en aval, les revendre à des constructeurs ; alors que par « opération d'aménagement d'initiative privée » sont visées des opérations d'aménagement « de conception et de réalisation purement privées »⁸⁰ telles que

⁷⁶ Sur la distinction faite entre les « décideurs », « les personnes concernées » et « les réalisateurs », cf. « opération d'aménagement », in Dictionnaire Permanent Construction Urbanisme, Feuillet 142, p. 3049.

⁷⁷ Cf. sur ce point les observations de Gilles Godfrin, précité note 54, pp. 12-13.

⁷⁸ Cf. Gilles Godfrin, précité note 54, p.385.

⁷⁹ Cf. Pierre Soler-Couteaux, Droit de l'urbanisme, Dalloz, Cours, 3^{ème} Edition, 2000, in Titre IV : La réglementation en vue d'un aménagement ; Jean-Bernard Auby et Hugues Périnet-Marquet, Droit de l'urbanisme et de la construction, Montchrestien, 6^{ème} Edition, p. 347, § 679.

⁸⁰ Ibid.

les lotissements, les associations foncières urbaines, les permis groupés dont la procédure opérationnelle se réduit à un régime spécial d'autorisation »⁸¹.

Si l'exclusion des lotisseurs et des soumissionnaires d'un permis valant division parcellaire s'explique par l'objet des procédures de lotissement et de permis groupés⁸², celle des propriétaires réunis en association foncière urbaine de restauration immobilière serait injustifiée en raison des conséquences produites sur les occupants ; et c'est la raison pour laquelle le législateur en 1985 a placé sous le régime de droit commun ce type d'intervention (cf. infra).

S'agissant des personnes publiques qui n'ont pas pris l'initiative d'une action ou opération d'aménagement, soit celles qui ont exclusivement pris les actes administratifs du processus d'aménagement⁸³ et/ou qui ont réalisé l'opération, elles semblent tout simplement exclues du champ d'application du régime de droit commun et donc exonérées de toute obligation de relogement si la situation l'exige. Ce qui est insensé, révélant en quelque sorte l'insuffisance et l'inadaptation du critère de l'« initiateur ».

2. L'inadaptation et l'insuffisance du critère de l'« initiateur »

Le critère de l'initiative publique se révèle être inadapté à la nature même des opérations d'aménagement menées dans les quartiers anciens et, de façon plus générale, aux opérations sur le bâti existant. Le problème est lié à la conception que nous avons de l'aménagement urbain⁸⁴, qui « imprègne » notre droit⁸⁵ : dans « le schéma classique de l'opération

⁸¹ Ibid.

⁸² Il s'agit d'opérations par nature de division foncière, qui ne trouvent pas à s'appliquer en matière d'intervention sur le bâti existant.

⁸³ Distinction établie par Gilles Godfrin entre l'initiateur public et l'autorité compétente pour « prendre les (ou au moins certains) actes administratifs du processus d'aménagement », jugée « essentielle » mais « timidement consacrée par les textes » - cf. ouvrage précité, note 54, p. 12.

⁸⁴ Ou, pour être plus exact, de la finalité des procédés d'intervention dont disposent les personnes publiques pour réaliser une opération d'aménagement.

⁸⁵ Cf. Thierry Vilmin, L'aménagement urbain en France. Une approche systémique, Collection du CERTU, novembre 1999, p. 23 et s.

d'aménagement »⁸⁶, « les procédures d'aménagement prévues par le code de l'urbanisme ont été conçues au départ pour permettre la réalisation d'opérations d'aménagement dont l'objet principal est la production d'espace constructible et qui, de ce fait, consistent pour l'aménageur, sur un ensemble foncier dont il s'est préalablement assuré la maîtrise, à accomplir l'effort d'équipement puis à céder les terrains constructibles, les frais d'acquisition et d'équipement devant être couverts par la commercialisation des terrains en question »⁸⁷. Or, comme le remarquent avec une grande justesse Etienne Fatôme et Jean-Pierre Lebreton, « dans le cas d'intervention en tissu urbain existant, les données de l'opération d'aménagement sont inflexibles (...) », du fait que « l'aménageur agit sur un tissu qu'il ne fabrique pas ou du moins qu'il ne fabrique pas entièrement »⁸⁸. Et c'est bien là le problème, pourrait-on s'exclamer ! Cette conception de l'aménagement imprègne les termes mêmes de l'article L 314-1 CU. De telle sorte, la prise en charge du relogement par la personne publique initiatrice suppose l'acquisition préalable du bâti, sans quoi celle-ci n'est pas tenue de reloger. Le relogement relevant des propriétaires des immeubles intéressés, associés de gré ou de force à l'opération d'aménagement (infra).

Le Conseil d'Etat, dans une décision rendue le 22 mai 2002, « M. et Mme Fofana et autres », corrobore cette analyse en reconnaissant à la ville et au préfet de Paris, le droit de ne pas reloger les locataires d'immeubles appartenant à des personnes privées, lorsqu'ils procèdent à la réhabilitation de ceux-ci. En l'espèce, les requérants, logés (en tant que locataires) dans des logements dangereux pour la santé, réclamaient auprès des autorités précitées un logement de remplacement le temps des travaux de réhabilitation ; et au motif, subrepticement rappelé, que les immeubles en question appartenaient à des propriétaires privés, la ville et la préfecture n'étaient pas tenues de reloger ces derniers. Quant au moyen selon lequel le refus de la ville et de la préfecture de Paris porterait atteinte à la sauvegarde d'une liberté fondamentale, le Conseil d'Etat ajoute que « les circonstances de l'espèce ne font apparaître aucune atteinte grave et manifestement illégale portée à une liberté fondamentale par une personne de droit public dans l'exercice d'un de ses pouvoirs ».

⁸⁶ Cf. Etienne Fatôme et Jean-Pierre Lebreton, *Opération d'aménagement et tissu urbain existant*, DAUH, 2000, p. 131.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

Cette décision, sous réserve que l'interprétation que nous en donnons soit confirmée⁸⁹, s'inscrit à contresens de la décision sus évoquée de la Cour d'Appel d'Aix-en-Provence. Dans l'attente de précisions supplémentaires, nous nous en tenons à affirmer que le critère de l'initiative n'est pas satisfaisant et mériterait d'être redéfini. Ainsi, il nous paraîtrait plus juste de faire peser la charge du relogement sur la (ou les) personnes publique(s) qui « bénéficie(nt) », qui tirent profit d'une action ou opération d'aménagement, sans distinction selon qu'il s'agit de la collectivité initiatrice, de la collectivité compétente sur le plan décisionnel ou de la personne publique qui réalise l'opération. D'autres estiment que « les notions d'initiateur et d'expropriant, retenues pour désigner les débiteurs d'obligations à l'égard des occupants ne sont pas pertinentes » et « qu'il serait plus juste de remplacer ces notions par celle de propriétaire réalisant des travaux dans le cadre d'une action ou opération d'aménagement »⁹⁰. Mais avant de pousser plus loin la critique, examinons ce que recouvre la notion de « bénéficiaire d'une expropriation ».

II. Le « bénéficiaire d'une expropriation »

Cette notion désigne « la personne qui a acquis la propriété d'un bien en vertu d'une ordonnance d'expropriation »⁹¹, c'est-à-dire l'expropriant. En droit commun de l'expropriation, le pouvoir d'exproprier, de déposséder sous l'effet de la contrainte un individu de son bien, est une prérogative étatique. Par contre, tirent bénéfice et peuvent utiliser la procédure d'expropriation les collectivités locales, leurs établissements publics, les SEM dont le capital est détenu pour moitié par une collectivité publique, les entreprises concessionnaires productrices et distributrices d'énergie, les Chambres de commerce et de l'industrie, ainsi que divers organismes privés dûment habilités.

La diversité des procédures d'expropriation fait peser une telle responsabilité sur la personne publique qui a acquis un immeuble occupé au moyen de la procédure de droit commun d'expropriation pour utilité publique ; dans d'autres cas, cette charge incombera à la ville qui,

⁸⁹ N'ayant pu nous procurer les conclusions du Commissaire du gouvernement sous cet arrêt, certains points demeurent à vérifier quant au sens exact de cette décision et notamment sur la nature de la réhabilitation engagée ainsi que sur la personne qui a pris l'initiative de cette opération.

⁹⁰ Tel est l'avis de Gilles Godfrin, in son ouvrage précité, note 54, p. 386.

⁹¹ Selon l'expression de Gilles Godfrin, in son ouvrage précité, note 54, p. 385.

dans le cadre d'une opération de résorption de l'habitat insalubre, a acquis un immeuble faisant l'objet d'une interdiction d'habiter et les immeubles aux alentours jugés indispensables à la démolition du premier.

Néanmoins, un doute s'installe si l'on se reporte une nouvelle fois à la lettre de l'article L 314-1 CU, selon lequel « la personne publique (...) qui bénéficie d'une expropriation est tenue aux obligations prévues ci-après ». Est-ce à dire que sont exclues les personnes privées habilitées pour exproprier ? A première vue, tel serait le sens de cette tournure comme le relève Gilles Godfrin ; position derrière laquelle nous nous rangeons bien qu'en pratique, par l'effet d'un glissement, les organismes privés concessionnaires et plus spécifiquement les établissements publics fonciers se voient confier, en sus de leurs missions spécifiques, la tâche d'assurer le relogement (cf. infra).

En matière d'intervention sur le bâti existant, l'acteur principal demeure le propriétaire qui contribue pour « une grande part » à l'amélioration des quartiers anciens comme le rappellent Jean-Bernard Auby et Hugues Perrinet-Marquet dans leur manuel. En dehors de l'action individuelle des propriétaires, la possibilité de partenariats entre ces derniers⁹² et l'administration est ouverte, voire même encouragée depuis le grand tournant de 1977⁹³, date à partir de laquelle les autorités publiques se sont efforcées « de privilégier les opérations à

⁹² Historiquement, les partenariats ne sont pas nouveaux. Dès les années 60, et précisément à partir de la loi d'orientation foncière de 67, « la puissance publique a tendu à se fier davantage à l'initiative privée et aux mécanismes du marché : ce qui à la fois, a contribué à rendre moins fréquentes les opérations publiques, mais aussi à faire évoluer celles-ci vers des formules dans lesquelles le secteur privé pouvait être associé (ZAC, AFU) » - v. Jean-Bernard Auby, Hugues Périnet-Marquet, Droit de l'urbanisme et de la construction, Montchrestien, 6^e édition, p. 343. Mais cette idée de faire participer les propriétaires privés aux opérations d'urbanisme n'a pas eu de succès selon Etienne Fatome et Jean-Pierre Lebreton. Cela tient « à la lourdeur des procédures (rénovation urbaine, AFU), mais plus encore à un manque de réalisme économique ». Aujourd'hui, alors que l'on s'interroge sur l'adaptabilité des procédés d'intervention prévus par le CU pour permettre aux personnes publiques de mener à bien leurs opérations d'aménagement, ils estiment que « les opérations d'aménagement dans le tissu urbain existant fournissent peut être cette occasion où aménageurs et propriétaires pourraient trouver avantages à concourir à leur réalisation » - v. Etienne Fatome et Jean-Pierre Lebreton, Opération d'aménagement et tissu urbain existant, AUHC, 2000, pp. 144-145.

⁹³ Sur l'évolution des méthodes d'intervention en quartiers anciens et le tournant opéré en 1977, v. Jean-Bernard Auby, Hugues Perrinet-Marquet, Droit de l'urbanisme et de la construction, Montchrestien, 6^e édition, pp. 388-389.

échelle réduite, de faire primer l'amélioration des immeubles sur leur démolition, de favoriser le maintien des occupants, d'assouplir les formes de l'intervention des collectivités publiques ». De plus en plus, les propriétaires « participent » à l'accomplissement des opérations (OPAH, PRI, RHI), en tant que maître d'ouvrage ; parfois ils prennent une part plus active, en menant à leur initiative des opérations de protection et amélioration de la qualité architecturale de certains quartiers. C'est à ce titre que la loi les oblige à assumer une obligation de relogement des occupants, si les travaux nécessitent leur éviction.

§ 2. Les atténuations au principe : La responsabilité particulière des propriétaires privés associés à une action ou opération d'aménagement urbain

La loi met à la charge des propriétaires privés « associés » à une action ou opération d'aménagement une obligation dans les cas suivants :

Dans le cadre des interventions en secteur sauvegardé et des opérations de restauration immobilière, l'article L 313-3 CU vise les opérations menées « à l'initiative d'un ou plusieurs propriétaires, groupés ou non en association syndicale ». Ces derniers, dès lors qu'ils se chargent d'assumer collectivement la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser⁹⁴, sont tenus de reporter le bail des occupants de locaux à usage d'habitation, professionnel ou mixte⁹⁵ ainsi que des commerçants, artisans et industriels⁹⁶ sur un local équivalent, s'ils décident d'effectuer des travaux nécessitant l'évacuation des lieux.

En matière de lutte contre l'insalubrité, les articles L 521-1 et L 521-3 CCH obligent, respectivement, le propriétaire d' « un immeuble faisant l'objet d'un arrêté d'insalubrité assorti d'une interdiction d'habiter temporaire ou définitive » et le propriétaire ou l'exploitant d'un immeuble à usage d'hébergement faisant l'objet d'une interdiction d'habiter et d'utiliser

⁹⁴ C'est-à-dire de les engager, de les financer et de les contrôler, selon la jurisprudence - v. note 3 sous article L 313-3 CU et les renvois opérés par les commentateurs du Code de l'urbanisme, Edition Dalloz, 2003, aux décisions suivantes : CE 27 février 1998, Levasseur ; CE 27 février 1998, Rater ; CE 23 octobre 1998, Laurent.

⁹⁵ Articles L 313-7, L 314-2, L 314-3 CU.

⁹⁶ Article L 145-6 du Code de commerce.

les lieux, à assurer le relogement ou l'hébergement des occupants ; ce qui constitue une avancée notoire consacrée par la loi SRU – cf. supra.

Autre cas de figure, en cas de démolition d'un immeuble compris dans le périmètre d'une action ou opération d'aménagement, le propriétaire agissant « dans un but d'intérêt général quelconque », en accord avec les autorités publiques, devra reloger, à ses frais, les occupants des lieux ; sans quoi le permis de démolir lui sera refusé selon l'article L 430-5 CU.

Enfin, pure hypothèse d'école, dans le cas particulier de la signature d'un bail à réhabilitation⁹⁷, le preneur dudit bail – par exemple une SA HLM ou une SEM dont l'objet est de construire ou de donner à bail des logements - pourra se voir obliger de reloger les occupants – obligation de nature subsidiaire – si un contrat n'a pas été conclu entre le bailleur du bail à réhabilitation (le propriétaire des lieux) et l'occupant, au terme de ce dernier.

Selon le statut des opérateurs, la nature des procédés d'intervention mis en œuvre, le relogement est tantôt assuré par la puissance publique en tant qu'aménageur, tantôt par les propriétaires des immeubles intéressés.

Cette multiplication des responsabilités résultant de la superposition des textes, outre le fait qu'elle complexifie la lisibilité du droit de la protection des occupants touchés par une action ou opération d'aménagement, a pour effet direct de déliter la responsabilité de principe de la personne publique initiatrice d'une action ou opération d'aménagement ou bénéficiaire d'une

⁹⁷ Un bail à réhabilitation est « un contrat par lequel soit un organisme d'habitations à loyer modéré, soit une société d'économie mixte dont l'objet est de construire, ou de donner à bail des logements, soit une collectivité territoriale, soit un organisme dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées et agréé à cette fin par le représentant de l'Etat dans le département, s'engage à réaliser dans un délai déterminé des travaux d'amélioration sur l'immeuble du bailleur et à le conserver en bon état d'entretien et de réparations de toute nature en vue de louer cet immeuble à usage d'habitation pendant la durée du bail » selon l'article L 252-1, alinéa 1^{er} CCH. De par sa nature et sa finalité, la doctrine – v. Gilles Godfrin, Aménagement urbain et bâti existant, LGDJ, 1999, p.378 - l'assimile à une « opération d'aménagement », d'où notre choix d'en traiter.

expropriation, révélant ainsi un glissement d'une prise en charge assurée à une prise en charge assumée par la puissance publique de son obligation de relogement⁹⁸.

Section 2. Le glissement d'une prise en charge assurée à une prise en charge assumée par la personne publique initiatrice

Du fait de la nature même des outils d'intervention sur le tissu existant et de l'interaction des décideurs publics, d'organismes spécialisés (tels que les sociétés d'économie mixte d'aménagement – SEMA -, les établissements publics d'aménagement – EPA -, les établissements publics fonciers – EPF -) et de propriétaires privés, les rapports de responsabilité se trouvent bouleversés. La puissance publique tend à se « décharger » sur les organismes d'intervention spécialisés – ce qui se justifie aisément, encore que certaines dérives sont à prévenir – et, de facto, sur les propriétaires bailleurs associés aux actions et opérations d'aménagement – ce qui est bien plus problématique.

§ 1. Le transfert opéré au profit des opérateurs fonciers et des aménageurs

Dès 1991, Pierre Paul Danna, dans sa thèse, constatait ce phénomène de « glissement » dans les termes suivants : « à l'origine l'intérêt était focalisé sur la voirie et les réseaux propres à l'opération ; puis l'importance des équipements publics s'est affirmée ; enfin la dernière période a été marquée par la demande d'un environnement de qualité. Bref, on doit produire, aujourd'hui, au-delà du terrain équipé, « un cadre de vie ». Là réside au niveau social la portée fondamentale de l'opération d'aménagement. L'accord devra donc déterminer les conditions optimales ou considérées comme telles, pour atteindre cet objectif »⁹⁹.

⁹⁸ Terminologie empruntée à la célèbre définition de la notion de service public donnée par René Chapus, in *Droit administratif général*, Tome 1, 14^{ème} Edition, p. 569, § 748, selon lequel « une activité constitue un service public quand elle est assurée ou assumée par une personne publique en vue d'un intérêt public ».

⁹⁹ Pierre-Paul Danna, *La notion d'opération d'aménagement : Regard sur l'insertion d'un concept substantiel dans l'ordre juridique positif*, thèse Nice, 1991, pp. 202-203, cité par Etienne Fatôme et Jean-Pierre Lebreton, in

Aujourd'hui, Etienne Fatôme et Jean-Pierre Lebreton¹⁰⁰ notent que ce glissement s'est étendu « dans le cas d'opérations de renouvellement urbain, avec la mise à la charge de l'aménageur de tâches immatérielles, de coordination, d'assistance auprès des habitants et la participation à la mise en œuvre de politiques d'ordre social ». Ce glissement se traduit par la conclusion de contrats d'aménagement par lesquels la collectivité publique initiatrice transfère les obligations de protection des occupants aux « organismes d'intervention » spécialisés tels que les SEMA, les EPA et les EPF.

Couramment, dans le cadre de contrats d'aménagement, les personnes publiques qui ont pris l'initiative de la réalisation d'une action ou opération d'aménagement confient la réalisation d'opération d'aménagement urbain à des EPA¹⁰¹ et à des SEMA¹⁰². Dans le cadre de leur mission de renouvellement urbain, celles-ci peuvent agir en tant que titulaires d'une « convention publique d'aménagement », et dans ce cas « se voir confier les acquisitions par voie d'expropriation ou de préemption, la réalisation de toute opération et action d'aménagement et équipement concourant à l'opération globale faisant l'objet de la convention publique d'aménagement » (article L 300-4 CU).

Dès lors, rien interdit aux autorités publiques « délégatrices » (lato sensu) d'insérer dans ladite convention une clause prévoyant la prise en charge du relogement. Tel est l'avis de Gilles Godfrin qui note que « le cahier des charges-type de concession d'aménagement des ZAC, approuvé par le décret du 18 février 1977 (qui n'a plus valeur que de modèle pour les initiateurs de ZAC autres que l'Etat) dispose en son article 2 relatif aux missions du concessionnaire que ce dernier doit « libérer [les sols] de leurs occupants en assurant le relogement des locataires, preneurs et occupants de bonne foi ». L'article 8 ter du même cahier des charges-type stipule que « le concessionnaire assure en liaison avec le concédant et les administrations intéressées, et dans les meilleures conditions de rapidité, le relogement définitif des occupants des immeubles acquis et, au préalable, s'il y a lieu, leur relogement provisoire »¹⁰³. Dans le même sens, Etienne Fatôme et Jean-Pierre Lebreton portent leur

Aménagement urbain et bâti existant, Opération d'aménagement et tissu urbain existant, AUHC, 2000, pp. 136-137.

¹⁰⁰ Etienne Fatôme et Jean-Pierre Lebreton, Aménagement urbain et bâti existant, Opération d'aménagement et tissu urbain existant, AUHC, 2000, pp. 136-137.

¹⁰¹ Sur les EPA, v. articles L 321-1 à L 321-9 et R 321-2 à R 321-11 CU.

¹⁰² Les SEMA sont soumises au droit commun des sociétés d'économie mixte ; les SEM locales étant elles soumises aux règles de la loi du 7 juillet 1983.

¹⁰³ Cf. Gilles Godfrin, précité note 94, pp.385-386, note n°431.

attention sur le sixième point de l'article 2 précité selon lequel les concessionnaires doivent « d'une manière générale, assurer l'ensemble des études, les tâches de gestion et la coordination indispensable pour la bonne fin de l'opération ». Enfin, citons le groupe juridique de la Direction de l'Urbanisme et de la Direction des Affaires juridiques de la ville de Paris qui se prononce dans un sens similaire. Prenant pour exemple une « convention publique d'aménagement dont l'objectif serait la lutte contre l'insalubrité, par le biais d'une intervention foncière sur les immeubles dégradés, confiée à une société d'économie mixte locale », il estime « tout à fait envisageable d'adjoindre à cet objectif central des missions complémentaires, telles que (...) le suivi des familles dont le relogement peut être nécessité par l'intervention sur le bâti... »¹⁰⁴.

Dans la pratique, ce qui nous apparaît comme juridiquement autorisé est relativement courant. La jurisprudence fournit des exemples intéressants, à l'instar de la décision de la troisième chambre civile de la Cour de cassation, « Mme Guerrouj c/ SEMEA XV », du 2 octobre 2001. Dans la présente espèce opposant la SEMEA XV, société d'économie mixte d'aménagement du quinzième arrondissement à Paris à des locataires qui revendiquaient leur droit au relogement, la troisième chambre civile estime que « la SEMEA XV chargée de la réalisation d'une ZAC et devenue propriétaire dans cette zone de l'immeuble dans lequel elle (la demanderesse) était locataire, avait satisfait à ses obligations de relogement lui incombant en vertu de l'article L 314-2 du CU lors de la procédure d'éviction des occupants. »

Quant aux EPF¹⁰⁵, il nous semble qu'ils peuvent également, en tant que bénéficiaires d'une expropriation, se voir confier la tâche de reloger les occupants évincés, dans le cadre d'une convention publique d'aménagement (article L 324-1 et L 300-4 CU).

En dehors de cette possibilité, relativement bien encadrée, de transférer la charge du relogement aux organismes spécialisés d'aménagement et aux opérateurs fonciers, la loi permet indirectement à la puissance publique de transférer au profit des propriétaires bailleurs

¹⁰⁴ Cf. Le groupe juridique de la Direction de l'Urbanisme et de la Direction des Affaires juridiques de la ville de Paris, Les conventions publiques d'aménagement, in le B.J.D.U, 1/2003, p. 4.

¹⁰⁵ Les Etablissements Publics Fonciers, instaurés par l'article 27 de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, sont régis par les articles L 324-1 à L 324-9 et R 324-1 à R 324-15 CU.

« associés » une pareille charge ; ce qui équivaut dans certaines circonstances à un véritable transfert de responsabilité.

§ 2. Le transfert de facto au profit des propriétaires bailleurs associés à l'action ou opération d'aménagement

Par exception au principe de la responsabilité des personnes publiques « initiatrices » ou qui bénéficient d'une expropriation, la loi a aménagé quelques exceptions (cf. supra) faisant peser sur les propriétaires bailleurs une véritable obligation de relogement, se superposant à celle de la puissance publique. De manière générale, ces derniers n'ont pas d'autre choix que de s'exécuter – l'urgence de la situation ou le conditionnement de l'exécution des travaux au relogement – sans quoi la collectivité initiatrice effectue elle-même le relogement et se retourne en suivant contre le propriétaire bailleur ou exploitant défaillant.

En matière de lutte contre l'insalubrité, les propriétaires d'immeubles déclarés insalubres doivent s'exécuter sinon « le représentant de l'Etat dans le département prend les dispositions nécessaires pour assurer l'hébergement provisoire ou le relogement des occupants - article L 521-3 CCH.

En matière de restauration immobilière, à peu de choses près, il en va de même. Les propriétaires peuvent échapper à l'expropriation en s'engageant, dans les deux mois qui suivent la publication de l'arrêté du préfet portant déclaration d'utilité publique, à procéder eux-mêmes à la suppression des bâtiments insalubres, à la remise en état des sols et au relogement des occupants.

En revanche, dans le cadre d'une OPAH, la loi offre peu de réponses à la question du sort des occupants et soulève le délicat problème de la charge du relogement pour les petits propriétaires bailleurs, qui sans appui de la part de la puissance publique, ne disposent que de peu de moyens pour assurer le relogement des locataires le temps des travaux.

L'OPAH est, rappelons le, assimilée à une action d'aménagement¹⁰⁶, de par le fait qu'elle répond à la fois à la finalité de mettre en œuvre une politique locale de l'habitat, qu'elle contribue à la lutte contre l'insalubrité, qu'elle permet le renouvellement urbain ainsi que la sauvegarde ou la mise en valeur du patrimoine bâti ou non bâti, conformément aux objectifs définis par l'article L 300-1, alinéa 1 CU. Dès lors, si l'on applique l'article L 314-1 CU à la lettre, c'est à la personne publique initiatrice qu'incombe l'obligation de relogement. Ce qui, dans les faits, est faux. Dans la mesure où la collectivité publique initiatrice n'a pas acquis, ne serait-ce que temporairement, les immeubles objet de la réhabilitation, elle n'est pas tenue de reloger les occupants. L'obligation de relogement se trouvant de facto transférée au profit des propriétaires bailleurs.

S'il est vrai que de par sa nature, l'OPAH demeure un dispositif incitatif, laissant les propriétaires libres d'engager des travaux de réhabilitation sur leur propre bien en contrepartie de l'allocation de subventions publiques, il n'est pas satisfaisant qu'un propriétaire bailleur soit seul tenu de reloger. La gravité des situations dans lesquelles se trouvent certaines familles, la complexité du montage des opérations de relogement et le coût que cela représente sont autant d'éléments qui plaident en faveur d'un encadrement accru de la part des pouvoirs publics¹⁰⁷, faute de pouvoir assumer l'ensemble des relogements. De plus, nous estimons qu'il ne faut pas négliger l'ampleur que peuvent représenter certaines OPAH, à l'instar de l'OPAH « Marseille République »¹⁰⁸ et l'impact qu'elles ont sur l'environnement urbain. L'« expulsion » des populations locales hors de ces zones en mutation nuirait gravement à la cohésion sociale des lieux, ce qui n'est pas acceptable.

¹⁰⁶ Cf. circulaire du 31 juillet 1991 portant commentaire de la loi d'orientation pour la ville qui classe les OPAH parmi les actions d'aménagement – MTPB, 23 août 1993, Textes officiels, p. 194.

¹⁰⁷ Sur une critique plus tranchante, replaçant le débat sur le terrain de la solidarité nationale, v. les commentaires de Dominique Grillet-Ponton qui déplore « ce mouvement de publicisation de la réglementation locative » qui a pour effet de « déplacer sur des personnes privées le poids des responsabilités nationales. Cette obligation légale de relogement place les propriétaires dans la situation d'un auxiliaire forcé de l'Etat » et ceci à l'encontre du principe posé par la loi Besson qui fait de la garantie du droit au logement « un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation » et non pas seulement pour les bailleurs privés – Dominique Grillet-Ponton, *Le droit du bail d'habitation à l'épreuve de la réglementation locative : une nouvelle désacralisation ?* JCP G 2000, I, 240, p. 1931, cité par Jacques Lafond et Francis Lafond, in *Les baux d'habitation*, Litec, 5^{ème} Edition, p. 10-11, § 15.

¹⁰⁸ Sur laquelle nous revenons plus longuement dans la troisième partie.

Conclusion de la première partie

Les difficultés pour circonscrire le champ de compétence de la puissance publique et des personnes privées associées à l'opération mettent en relief un phénomène de déliquescence du partage des responsabilités qui se répercute sur la détermination de la réglementation applicable en matière de relogement, selon le zonage opérationnel. Ce qui réduit par voie de conséquence l'étendue de la protection due aux occupants évincés du fait de l'insécurité juridique en ressortant.

Partie 2. Les garanties et contraintes ressortant de l'obligation de relogement : une protection atténuée par l'effet de la déliquescence du partage des responsabilités

La question des garanties et des contraintes ressortant de l'obligation de relogement se révèle être particulièrement complexe, au regard du droit des interventions sur le bâti existant, du fait des incohérences et des difficultés d'interprétation des textes, et puis surtout du fait de la déliquescence du partage des responsabilités décrite précédemment.

La prise en charge du relogement des occupants évincés par les propriétaires bailleurs « associés » à la conduite d'une action ou opération d'aménagement, comme c'est le cas dans l'exemple de l'opération « République », conduit l'observateur à s'interroger sur la réglementation applicable ? Doit-on se reporter à la législation protectrice des occupants instituée par la loi de 1985, modifiée par la loi SRU, ou à la législation régissant les rapports entre propriétaires et bailleurs ?

La réponse à cette question est lourde de conséquences : elle conditionne l'étendue de la protection des occupants et permet de délimiter le champ de la responsabilité du débiteur de l'obligation de relogement.

Sous cet angle, nous étudierons la diversité et l'étendue des contraintes et des garanties ressortant de l'obligation de relogement (chapitre 1) avant de nous pencher sur la sanction du non respect de l'obligation de relogement (chapitre 2).

Chapitre 1. Diversité et étendue des garanties et contraintes ressortant de l'obligation de relogement

Théoriquement, la personne publique conduisant ou autorisant une action ou opération d'aménagement – activité de service public par nature, menée en vue de la satisfaction de l'intérêt général, au moyen de prérogatives de puissance publique - est tenue, à ce titre, de reloger les occupants évincés conformément aux dispositions des articles L 314-1 à L 314-9 CU, constitutives du régime général de protection des occupants.

En dehors du champ d'une action ou obligation d'aménagement, nous basculons dans la « sphère privée ». Le propriétaire qui prend l'initiative de la réalisation des travaux de réhabilitation devra reloger les occupants, s'il y a lieu, conformément à la législation régissant les rapports entre bailleurs et locataires¹⁰⁹.

La distinction se complexifie quand des propriétaires (précisément des propriétaires bailleurs) s'associent¹¹⁰ à une opération d'aménagement d'initiative publique, comme c'est souvent le cas en matière d'intervention sur le tissu urbain existant. Le « transfert » de facto de la charge du relogement des occupants évincés sous-tend la question de savoir si l'on est toujours dans le champ de l'aménagement urbain ou si l'on a basculé dans le champ du droit privé et du droit des contrats spéciaux.

Dans le cas de l'opération « République », cette question prend toute son ampleur : la Société P2C Immobilier et la Société Rue Impériale en s'engageant, aux côtés de l'EPAEM et de la ville de Marseille, à réhabiliter leur propre patrimoine sur la rue de la République, dans le cadre original d'une convention d'OPAH et de protocoles intentionnels, doivent reloger les

¹⁰⁹ Loi de 1989 et de 1948 en matière d'habitation ; articles L 145-1 et suivants en matière commerciale ; la loi n°23-1290 du 23 décembre 1986 et, à titre supplétif, les dispositions du Code civil (articles 1708 et suivants) concernant la location de locaux à usage exclusivement professionnel.

¹¹⁰ Le terme est entendu dans son acception première qui est « s'unir à ».

occupants évincés sous le contrôle des autorités susvisées. En l'espèce, sommes-nous uniquement dans un rapport contractuel impliquant le règlement du relogement conformément aux règles régissant les rapports entre bailleurs et locataires ; au contraire, ne doit-on pas considérer que la Société P2C Immobilier et la Société Rue Impériale, de par la teneur de leurs engagements (la programmation de la réhabilitation de plus de 2000 logements s'inscrivant dans une vaste opération de réaménagement urbain et de développement économique), les contraintes pesant sur elles (le tiercement), les liens les unissant à la ville de Marseille et l'EPAEM (la signature de protocoles intentionnels), exercent une activité d'aménagement et donc devraient à ce titre se conformer aux articles L 314-1 et suivants CU ?

La question reste ouverte et renvoie le lecteur à la problématique de l'inadaptation des procédures d'aménagement urbain prévues par le code de l'urbanisme pour intervenir sur le bâti existant.

En l'état, selon la nature de l'intervention et les procédures mises en oeuvre, les contraintes pesant sur le débiteur de l'obligation de relogement et les garanties des occupants évincés sont variables (section 1) ; ce qui se répercute sur l'étendue de la protection des occupants (section 2).

Section 1. La variabilité des contraintes et des garanties selon le type d'intervention engagée

Dans l'écheveau des textes qui superposent au régime de droit commun de protection des occupants divers régimes particuliers, nous avons tenté de dégager les lignes fortes de la réglementation applicable selon que la puissance publique agisse seule (§1), de manière classique, au moyen de prérogatives de puissance publique (PPP) ou, de manière plus innovante, en associant à son action les propriétaires intéressés à l'opération (§2).

§ 1. La réglementation applicable aux interventions publiques mettant en œuvre des prérogatives de puissance publique

Dans le cadre d'une intervention publique, la personne publique initiatrice ou bénéficiaire d'une expropriation doit se reporter aux dispositions générales des articles L 314-1 et suivants du CU tendant à unifier les droits des occupants¹¹¹.

La réduction du champ de la responsabilité de cette dernière nous conduit à n'examiner que deux hypothèses : en cas d'expropriation ou en cas de préemption.

I. En cas d'expropriation

L'administration peut recourir à l'expropriation dans différents cas de figure : dans le cadre d'une procédure de zone d'aménagement concerté par exemple, l'expropriation constitue un moyen d'acquérir le foncier qui servira de support à son action. Dans le cadre d'une opération de résorption de l'habitat insalubre, elle pourra ordonner l'expropriation d'immeubles insalubres, si les propriétaires n'engagent pas eux-mêmes les travaux de sortie d'insalubrité et ne procèdent pas au relogement des occupants. Enfin, en matière de restauration immobilière, elle peut exproprier un immeuble suite à une déclaration d'utilité publique (DUP) de travaux, toujours si les propriétaires ne réalisent pas les travaux prescrits.

Dans chacune de ces hypothèses, la personne publique qui acquiert un immeuble suite à une DUP (ou suite à l'usage du droit de délaissement) devra assurer le relogement des expropriés. Il est obligatoire concernant les occupants de locaux à usage d'habitation, professionnel ou mixte. Ces derniers disposent d'un véritable droit au relogement, renforcé par un droit de priorité et un droit de préférence, opposable à la personne publique bénéficiaire de l'expropriation. En revanche, les preneurs de baux commerciaux, industriels et artisanaux ne disposent que d'une possibilité de se voir offrir un local de remplacement, compensée par un système d'indemnisation avantageux.

¹¹¹ Circulaire n°87-60, 7 juillet 1987, BO équipement 19 juillet 1987, n° 20 ; le décret en Conseil d'Etat de l'article L 314-9 du CU ne devant être pris qu'en tant que de besoin.

1. Le relogement des occupants de locaux à usage d'habitation, professionnel ou mixte

Le sort des occupants expropriés est régi par les articles L 314-2, L 314-7 CU, L 14-1 et L 14-2 du Code de l'expropriation (CE).

Selon une lecture combinée des articles L 314-1 CU et L 12-2, alinéa 1 CE¹¹², la personne publique qui a acquis un immeuble occupé par voie d'expropriation, devra reloger les occupants définitivement, sous réserve qu'ils n'aient pas déjà été indemnisés. Le relogement, en l'espèce, demeure « une modalité légale de réparation en nature »¹¹³ du préjudice subi par le propriétaire et les éventuels locataires et occupants de bonne foi qui résidaient jusque là dans les lieux ; les indemnités étant fixées en principe en espèces selon l'article L 13-20 du Code de l'expropriation.

En vertu de l'article L 314-2 CU, « tous les occupants de locaux à usage d'habitation, professionnel ou mixte ont droit au relogement », par dérogation aux « dispositions applicables en matière d'expropriation », tel que cela résulte de la formulation dudit article¹¹⁴ et de l'emploi de l'adverbe « toutefois ». L'article L 314-2 CU est donc plus protecteur que les articles L 14-1 à L 14-3 CE relatifs au relogement des expropriés ; ce dernier ne prévoyant une obligation de relogement pour l'expropriant que s'agissant des « locataires ou d'occupants bénéficiaires d'un titre régulier », à l'exclusion des propriétaires-occupants expropriés¹¹⁵.

¹¹² L'article L 12-2, alinéa 1^{er} CE dispose : « L'ordonnance d'expropriation éteint, par elle-même et à sa date, tous droits réels ou personnels existant sur les immeubles expropriés ». Il faut en déduire que tant les propriétaires occupants que les locataires n'ont aucun droit à réintégration, dès lors que leurs droits respectifs sont éteints par l'effet de l'ordonnance d'expropriation.

¹¹³ Conformément à la décision de la Cour de cassation, 3^{ème} civile, 27 février 1991, M. Debbiche c/ Ville de Paris, citée par R. Hostiou, in Code de l'expropriation, Litec, 2000, sous Chapitre IV Relogement des expropriés, p. 109.

¹¹⁴ L'article L 314-2 CU est rédigé dans ces termes : « si les travaux nécessitent l'éviction définitive des occupants, ceux-ci bénéficient des dispositions applicables en matière d'expropriation. Toutefois, tous les occupants de locaux à usage d'habitation, professionnel ou mixte ont droit au relogement... »

¹¹⁵ Cf. commentaires de R. Hostiou, sous le chapitre IV, Relogement des expropriés, in Code de l'expropriation, Litec, 2000, p. 109 ; Virginie Fontaneau, Les différents statuts juridiques de l'occupant (ou du locataire) dans le droit de l'expropriation, Mémoire pour le DESS Droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement, Aix-en-Provence, 1997/1998, p.74 et s.

En plus du droit au relogement, « ils (« tous les occupants des locaux à usage d'habitation, professionnel ou mixte ») bénéficient (...) des droits de priorité et de préférence prévus aux articles L 14-1 et L 14-2 CE, même dans le cas où ils ne sont pas propriétaires ». Ce sont des droits inhérents à leur qualité, auxquels doit se soumettre la personne publique bénéficiaire de l'expropriation.

Ainsi, ils bénéficient, sous certaines conditions¹¹⁶, d'une priorité « soit pour le relogement en qualité de locataires, dans un local soumis à la législation sur les habitations à loyer modéré ou dans un local dont le loyer n'excède pas celui d'un local HLM de même consistance », « soit pour leur accession à la propriété au titre de la législation applicable en matière d'habitation à loyer modéré ainsi que pour l'octroi, le cas échéant de prêts correspondants » - article L 14-1 CE.

Ils jouissent également d'un droit de préférence, aux termes de l'article L 14-2 CE :

- « pour l'octroi de prêts spéciaux au titre de l'aide à la construction lorsque leurs ressources ne dépassent pas les plafonds fixés pour cette aide ;
- pour l'acquisition des terrains mis en vente par les organismes constructeurs dans les zones à urbaniser en priorité ;
- pour l'acquisition de locaux mis en vente par les organismes constructeurs dans les zones à urbaniser en priorité et dans les périmètres de rénovation ;
- pour leur relogement en qualité de locataire dans les locaux loués par les organismes constructeurs dans les zones à urbaniser en priorité et dans les périmètres de rénovation ».

Au surplus, ils disposent, mais seulement à leur demande, d'« un droit de priorité pour l'attribution ou l'acquisition d'un local dans les immeubles compris dans l'opération ou de parts ou actions d'une société immobilière donnant vocation à l'attribution, en propriété ou en jouissance, d'un tel local ».

Cela étant, il ne faut pas se leurrer sur la portée des droits de priorités évoqués. La doctrine insiste sur le fait que « contrairement au droit de relogement (...) le droit de priorité reste très aléatoire. En effet, comme le rappelle le juge : « le droit de relogement, lorsqu'il est mis en

¹¹⁶ A condition que leurs ressources n'excèdent pas les plafonds fixés pour l'attribution de logements construits en application de la législation relative aux HLM et, s'agissant des propriétaires expropriés, qu'ils occupaient les locaux d'habitation expropriés.

œuvre, subordonne obligatoirement la libération des lieux expropriés par leur occupant à un relogement dont les modalités sont réglementées, alors que les droits de priorité et de préférence ne s'exercent qu'à plus ou moins longue échéance et de manière aléatoire », puisque leur mise en œuvre suppose que les immeubles à réaliser comportent des locaux de type analogue et de même nature »¹¹⁷.

Par ailleurs, ils notent « qu'en tout état de cause, le droit de priorité ne peut porter que sur « un local dans les immeubles compris dans l'opération »¹¹⁸.

2. La réinstallation des commerçants, artisans et industriels

La situation des commerçants, artisans et industriels expropriés est régie pour partie par les articles L 314-2, L 314-5 et L 314-7 CU et par l'article L 13-20, alinéa second CE.

Contrairement aux occupants de locaux à usage d'habitation, professionnel ou mixte, les exploitants¹¹⁹ expropriés, qu'ils soient propriétaires ou preneurs de baux commerciaux¹²⁰, ne disposent pas d'un droit à réinstallation dans un local de remplacement. Il ne s'agit là que d'une faculté, tel que cela ressort des termes du second alinéa de l'article L 13-20 CE - auquel renvoie expressément le troisième alinéa de l'article L 314-5 CU – qui dispose : « toutefois l'expropriant peut se soustraire au paiement de l'indemnité en offrant au commerçant, à l'artisan ou à l'industriel évincé, un local équivalent situé dans la même agglomération ». Et « dans ce cas, il peut être alloué au locataire, outre l'indemnité de déménagement, une indemnité compensatrice de privation de jouissance » selon l'alinéa suivant, qui nous paraît indissociable – dans sa lecture - de l'alinéa second¹²¹.

Il est donc possible qu'un commerçant sollicite auprès de la personne publique bénéficiaire de l'expropriation sa réinstallation dans un local équivalent dans la même agglomération. Mais à

¹¹⁷ Cf. Sous la direction de Jean-Louis Bergel, Jean-Jacques Eyrolles, Marc André, Jean-Jacques Liard, Lamy Droit immobilier, Lamy, 2003, p.533, §. 1235.

¹¹⁸ Ibid. ; les auteurs citant la décision du TGI de Paris, 18 mai 1993, Roux c/ ville de Paris.

¹¹⁹ Par souci d'abréviation, nous utiliserons dorénavant le terme d'« exploitant » pour désigner la catégorie légale des « commerçants, artisans et industriels ».

¹²⁰ Idem, par « baux commerciaux » nous entendrons « baux commerciaux, industriels et artisanaux ».

¹²¹ Lecture corroborée par les auteurs du Dictionnaire permanent construction et urbanisme, in Dictionnaire permanent construction et urbanisme, « Opérations d'aménagement », feuillet 142, p. 3061, § 50, et ce malgré le seul renvoi fait au second alinéa de l'article L 13-20 du Code de l'expropriation.

la condition que cette dernière accepte. Sans quoi, l'intéressé sera indemnisé financièrement. Enfin, il faut savoir qu'en sens inverse, dans l'hypothèse où la démarche émane de l'expropriant, le commerçant exproprié ne conserve pas « une entière liberté de choix » face à une offre de relogement portant sur un local équivalent¹²². Selon Virginie Fontaneau, « même si cette offre n'est que facultative pour l'expropriant, l'exproprié n'est pas libre de l'accepter ou de la refuser comme bon lui semble, dans la mesure où elle concerne bien des locaux équivalents ». Et elle ajoute : « si l'expropriant décide de lui offrir un local équivalent, le commerçant évincé ne pourra valablement refuser cette offre que si le local ne lui semble pas être équivalent à celui qu'il a dû quitter ou bien s'il n'est pas situé dans la même agglomération »¹²³.

En dehors de cette option, un exploitant exproprié a la possibilité de se voir offrir en priorité un local de remplacement. Aux termes de l'article L 314-2 CU, « les commerçants, artisans et industriels ont un droit de priorité défini par l'article L 314-5 CU », lequel vaut « pour l'attribution de locaux de même nature compris dans l'opération lorsque l'activité considérée est compatible avec les dispositions du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu ».

Ce n'est qu'en l'absence d'offre de réinstallation, que ces derniers pourront se voir proposer, toujours en tant que prioritaires, d'« acquérir un local dans un immeuble compris dans l'opération ou des parts ou actions d'une société immobilière donnant vocation à l'attribution, en propriété ou en jouissance, d'un tel local, lorsque l'activité considérée est compatible avec les dispositions du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu », aux termes du second alinéa de l'article L 314-5 CU.

Cependant, ces priorités ne peuvent jouer qu'à la condition que le bénéficiaire évincé - le dernier alinéa vise les titulaires de baux - exerçait une activité par le passé concordante avec celle dont l'installation est prévue dans les locaux nouveaux.

A l'instar des droits de priorité admis au bénéfice des occupants de locaux à usage d'habitation, professionnel ou mixte, les droits de priorités accordés aux exploitants

¹²² Cf. C. cass., 3ème civile, 28 février 1996, Commune de Malakoff c/ Epoux Girbal ; décision citée par R. Hostiou, sous article L 13-20 CE , in Code de l'expropriation, Litec, 2000.

¹²³ Cf. Virginie Fontaneau, Les différents statuts juridiques de l'occupant (ou du locataire) dans le droit de l'expropriation, Mémoire pour le DESS Droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement, Aix-en-Provence, 1997/1998, p.87.

demeurent plus que jamais aléatoires. Ce qui nous conduit à considérer que sera privilégiée la voie de l'indemnisation.

De manière générale, l'exploitant exproprié, non réinstallé, pourra prétendre au bénéfice d'une indemnité d'éviction représentative du préjudice subi :

Le propriétaire du local dans lequel il exerce son fonds de commerce pourra prétendre au bénéfice d'une indemnité calculée sur la valeur vénale du bien, augmentée de la valeur marchande du fonds de commerce, d'une indemnité compensant la perte totale ou partielle de la clientèle, d'une indemnité de emploi, des frais de déménagement pour l'essentiel.

L'exploitant pourra quant à lui invoquer le préjudice causé par l'atteinte au droit au renouvellement du bail et, sur cette base, réclamer une indemnité d'éviction. Selon l'article L 145-14 du Code de commerce, « cette indemnité comprend notamment la valeur marchande du fonds de commerce, déterminée suivant les usages de la profession, augmentée éventuellement des frais normaux de déménagement et de réinstallation, ainsi que des frais et droits de mutation à payer pour un fonds de même valeur (...) », sauf s'il est rapporté la preuve que le préjudice est moindre.

En revanche, si l'administration expropriante a réinstallé les intéressés, l'indemnité due sera amputée des frais engagés par cette dernière : si le propriétaire exploitant est réinstallé dans un local équivalent, le coût de la réinstallation sera déduit de l'indemnité ; quant aux seuls exploitants, seuls seront indemnisés les frais liés aux aménagements, au déménagement, à la diminution du chiffre d'affaires, etc.

Enfin par dérogation aux règles générales de l'indemnisation, l'article L 314-6 CU prévoit que les exploitants expropriés d'un immeuble devant être démoli, dans lequel ils exerçaient leur activité, disposent d'un droit à indemnisation selon des modalités favorables. En vertu dudit article, l'indemnisation de ces derniers - la loi vise « les commerçants et artisans »¹²⁴ - « doit, sur leur demande, intervenir avant l'acte portant transfert de propriété et, par dérogation aux dispositions de l'article L 13-15 CE, être fondée sur la situation existant avant le commencement de l'opération ». Ce qui constitue une garantie non négligeable, dans la mesure où les intéressés pourront se fonder sur les chiffres d'affaires réalisés au cours des trois années précédant le commencement de l'opération et non ceux des trois dernières années connues au jour de la fixation de l'indemnité ; période au cours de laquelle la situation du

¹²⁴ Quid des « industriels » ?

fonds avait déjà pu se dégrader, selon les auteurs du Dictionnaire Permanent Construction et Urbanisme¹²⁵.

Ceci dit, le champ ouvert n'en est que plus étroit : il ne faut pas perdre de vue que l'immeuble exproprié doit être démoli, sans quoi l'indemnisation accélérée des commerçants n'a pas lieu d'être. De plus, elle est conditionnée par la preuve d'un « préjudice causé par la réduction progressive des facteurs locaux de commercialité à l'intérieur de l'opération et résultant directement de celle-ci » ; enfin, l'intéressé doit « s'engager à cesser son activité et, s'il est locataire, à quitter les lieux dès le versement de l'indemnité et à ne pas se réinstaller sur le territoire concerné par l'opération avant que les bénéficiaires du droit de priorité visé à l'article L 314-5 aient été appelés à exercer leur droit » - article L 314-6 alinéa 4 et 5 CU.

Le recours à l'expropriation est cependant très rare, l'administration préférant faire usage de son droit de préemption quand elle en a l'occasion dans le cadre d'une action ou opération d'aménagement. Elle n'en demeure pas moins contrainte de reloger les occupants de l'immeuble préempté si elle envisage de faire des travaux dans celui-ci.

II. En cas de préemption

A la lecture des articles L 213-10, alinéa second, L 314-1 et suivants CU, la personne publique conduisant ou autorisant une action ou opération d'aménagement, qui a acquis un immeuble occupé par voie de préemption ou suite à l'usage du droit de délaissement, sera tenue de reloger les occupants maintenus sur place, si l'exécution des travaux l'exige.

L'article L 213-10 CU prévoit en effet que les occupants « situés dans un bien acquis par voie de préemption ou en application des articles L 211-5 ou L 212-3 CU ne peuvent s'opposer à l'exécution de travaux de restauration ou de transformation intérieure, ni à la démolition de ces locaux » ; « si l'exécution des travaux l'exige », ceux-ci doivent « évacuer tout ou partie de ces locaux », en contrepartie de l'obligation faite au nouveau propriétaire des lieux de se soumettre aux règles de protection des occupants prévues aux articles L 314-1 et suivants CU.

Au même titre que la personne publique initiatrice ou bénéficiaire d'une expropriation, le « nouveau propriétaire » doit prendre en charge le relogement des occupants, définitivement

¹²⁵ Dictionnaire Permanent Construction et Urbanisme, « Opération d'aménagement », feuillet 142, p. 3061.

ou provisoirement, selon l'ampleur des travaux. D'ailleurs, il est fort probable que tous trois (l'initiateur, le bénéficiaire de l'expropriation et le titulaire du droit de préemption) ne font qu'un.

Il nous semble qu'aucune distinction ne doit être faite selon que l'intéressé détienne son droit de préemption en vertu de la loi ou d'une délégation de pouvoir (par exemple au profit d'un établissement public d'aménagement, comme c'est le cas s'agissant d'Euroméditerranée, dans le cadre de la zone d'aménagement différé recouvrant partiellement le périmètre de l'opération « République »).

Enfin, rappelons que seuls pourront être relogés les « preneurs de bien ruraux, les locataires ou occupants de bonne foi de locaux à usage d'habitation, ainsi que les locataires de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal » qui sont maintenus sur place¹²⁶, à l'exclusion du propriétaire occupant du fait de sa position¹²⁷ vis à vis du titulaire du droit de préemption.

Sur le plan réglementaire, l'opérateur devra se conformer aux dispositions des articles L 314-2 à L 314-8 CU. Les occupants d'un immeuble préempté bénéficient des mêmes garanties que les occupants expropriés – nous renvoyons donc le lecteur aux développements ci-dessus s'y rapportant –, à la différence près qu'ils peuvent être évincés temporairement. Dans une telle hypothèse, l'article L 314-3 CU oblige le nouveau propriétaire à reloger provisoirement les occupants sans distinction, dans un local de remplacement devant remplir un certain nombre de conditions (cf. infra). Ce n'est qu'en cas d'impossibilité de réinstaller provisoirement le commerçant, l'artisan ou l'industriel, que ces derniers se verront allouer une indemnité, du fait des pertes financières résultant de la cessation temporaire d'activité – L 314-3, alinéa 3 CU.

Cette situation ne peut durer plus de trois ans, sinon « toute éviction est considérée comme définitive et donne droit à l'application de l'article précédent (L 314-2 CU) » - L 314-3, alinéa 2 CU.

¹²⁶ Une acquisition par préemption, tout comme une acquisition par voie amiable, n'ayant pas pour effet d'éteindre les droits des preneurs de baux.

¹²⁷ Lui seul a pris la décision de vendre et de saisir la personne publique titulaire du droit de préemption d'une proposition de vente, dans l'hypothèse où le bien mis en vente serait inscrit dans une zone soumise au droit de préemption urbain ou dans une zone d'aménagement urbain – article L 211-5 et L 212-3 CU. Il est donc supposé avoir pris ses dispositions pour se reloger.

Une fois les travaux achevés, ils disposent du droit de réintégrer le local quitté, sauf si entre temps les intéressés et le nouveau propriétaire se sont entendus sur le report du bail sur un local équivalent – L 314-3, alinéa 4 CU. La réintégration doit se faire dans le respect des délais et des règles de formes posées par l'article L 314-7, alinéa second CU.

Et si « des dispositions législatives ou réglementaires s'opposent à l'exercice, dans le local qu'il a le droit de réintégrer après travaux, de l'activité prévue au bail, le titulaire du bail d'un local commercial, industriel ou artisanal peut, si le bail ne le prévoit pas, être autorisé par l'autorité judiciaire à changer la nature de son commerce ou de son industrie, sous réserve des dispositions législatives ou réglementaires qui s'opposeraient à l'exercice dans ce local de la nouvelle activité choisie » - article L 314-8 CU.

La compréhension de la réglementation applicable aux interventions mettant en oeuvre des prérogatives de puissance publique n'est pas aisée du fait de la complexité des textes, qui plus est accrue par la superposition de régimes particuliers aux interventions auxquelles sont associés les propriétaires bailleurs.

§ 2. La réglementation applicable aux interventions auxquelles sont associés les propriétaires bailleurs

Ponctuellement, les propriétaires bailleurs sont associés aux actions ou opérations d'aménagement de gré – les OPAH – ou de force – action sous la menace d'une expropriation en matière de restauration immobilière et de lutte contre l'insalubrité.

La loi prévoit des règles spécifiques s'agissant de la situation des occupants d'immeubles inscrits dans un PRI (ou un secteur sauvegardé) ou dans un périmètre de lutte contre l'habitat insalubre (I). En revanche, elle est fâcheusement silencieuse sur la situation des occupants dans le cadre d'une OPAH (II).

I. L'association forcée des propriétaires bailleurs : les opérations de restauration immobilière et les actions de lutte contre l'habitat insalubre

1. Dans le cadre d'une opération de restauration immobilière¹²⁸, les propriétaires doivent réaliser les travaux prescrits sous DUP et, à ce titre, devront assumer au surplus la charge du relogement des occupants évincés ; sans quoi, nous le répétons, les biens des intéressés demeureront inclus dans l'arrêté de cessibilité, présageant leur acquisition forcée par la puissance publique.

Dans les deux cas précités, ils devront se conformer aux droits et obligations des locataires et occupants des immeubles faisant l'objet de travaux « régis par les dispositions des articles L 313-6 à L 313-15, des articles L 314-2 à L 314-9 ainsi que par celles des articles 3 et 12 de la loi n°48-1360 du 1^{er} septembre 1948 modifiée et des articles 10, 20 et 38-1 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 modifié » - L 313-5 CU - ; et ce au même titre que la collectivité publique qui réalise les travaux.

Dans la confusion des textes, nous avons essayé de recenser toutes les règles – expressément ou implicitement – qui s'appliquent au relogement des locataires et aux exploitants :

Les occupants de locaux à usage d'habitation, professionnel ou mixte¹²⁹ sont, à peu de choses près, dans une situation proche de celle des locataires logeant dans un immeuble acquis par expropriation ou par voie de préemption par un aménageur ou un opérateur foncier.

Il résulte de la lecture des articles L 313-6, L 313-7 et L 314-2 CU que si les travaux de restauration immobilière nécessitent l'éviction définitive des occupants des locaux à usage d'habitation, professionnel ou mixte, ceux-ci ne pourront s'opposer à l'exécution de ces travaux et devront quitter les lieux – article L 313-6 CU. Toutefois, c'est à la condition que le propriétaire bailleur – maître d'ouvrage des travaux de restauration immobilière – reporte le bail définitivement sur un local équivalent – article L 313-7 et L 314-2 CU.

De plus, par extension, les intéressés disposent des droits de priorité et de préférence définis par l'article L 314-2 CU.

¹²⁸ Mis à part l'hypothèse où ils décident de leur propre initiative, individuellement ou à plusieurs groupés ou non en association syndicale, de réaliser des travaux de restauration immobilière.

¹²⁹ L'article L 313-6 CU vise « les locataires ou les occupants de bonne foi de locaux à usage d'habitation » et l'article L 313-7 CU débute en désignant « le bailleur d'un local à usage d'habitation ou à usage professionnel ». Quid des occupants de locaux à usage mixte ?

Si en revanche les travaux ne nécessitent qu'une éviction temporaire – qui, rappelons le, ne doit pas dépasser trois ans -, sur la base des articles L 313-6, L 313-7 et L 314-3 CU, les intéressés, forcés de libérer les lieux – L 313-6 CU -, verront leur bail reporté temporairement sur un autre local, le temps des travaux ; une fois ceux-ci terminés, le propriétaire bailleur devant proposer aux occupants de réintégrer le logement quitté – L 313-7 et L 314-3 CU.

En marge, il faut relever que l'article L 313-6 CU réserve le cas - article 3 de la loi du 1^{er} septembre 1948 - de locaux dans lesquels ont été effectués des travaux compris dans un secteur sauvegardé ou dans un PRI et autorisés et prescrits dans les conditions prévues par les articles L 313-3 et L 313-4 CU. Si lesdits locaux « sont occupés par le locataire ou l'occupant maintenu dans les lieux pendant la durée des travaux ou bénéficiaire des dispositions de l'article 13 de la présente loi, de l'article L 313-7 du CU ou du droit à réintégration prévu à l'article L 314-3 CU », ils restent dans le champ de la loi de 1948. Par voie de conséquence, un logement devant faire l'objet de travaux de restauration, quand il est habité par un occupant maintenu dans les lieux en vertu de la loi de 1948, sera soumis à la réglementation propre à la loi de 1948 pour reprendre un logement loué. Ce dernier pourra donc se prévaloir de son droit au maintien dans les lieux – article 12 de la loi de 1948 - et devra à ce titre être relogé dans un local remplissant les conditions édictées par l'article 13 bis¹³⁰ de la loi de 1948 ; sans quoi il pourra prétendre au droit à réintégration dans un des locaux situés dans les immeubles ayant fait l'objet des travaux de restauration immobilière et pourra s'y maintenir dans les conditions prévues par la présente loi – article 12¹³¹ et 13¹³² de la loi du 1^{er} septembre 1948.

¹³⁰ Art. 13 bis de la loi du 1^{er} septembre 1948 : « Le local mis à la disposition des personnes évincées en application des articles 11 & 12, doit être en bon état d'habitation, remplir les conditions d'hygiène normales et correspondre à leurs besoins personnels ou familiaux et, le cas échéant, professionnels, et à leurs possibilités... ».

¹³¹ Article 12 de la loi du 1^{er} septembre 1948 : « Le droit au maintien dans les lieux ne peut être opposé (...) lorsque le propriétaire effectue des travaux nécessitant l'évacuation des lieux compris dans un secteur ou périmètre prévu par la loi n°62-903 du 4 août 1962 et autorisés ou prescrits dans les conditions prévues audit article. (...) ».

¹³² Art. 13 de la loi du 1^{er} septembre 1948 : « Les personnes évincées en application des articles 11 et 12 bénéficient, si elles ne sont pas relogées dans un local remplissant les conditions prévues à l'article 13 bis ci-dessous, du droit à réintégration dans un des locaux situés dans les immeubles ayant fait l'objet des travaux visés auxdits articles et peuvent s'y maintenir dans les conditions prévues par la présente loi. (...) ».

S'agissant des commerçants, artisans et industriels, leur situation est tout aussi proche de celle des « exploitants » évincés par expropriation ou par voie de préemption. Elle est régie par les articles L 313-6, L 314-2, L 314-3, L 314-5 CU, et L 145-6, L 145-7 du Code de commerce (CC).

Si les travaux de restauration immobilière nécessitent l'éviction définitive des « exploitants », le bailleur des locaux d'activité peut, au cours du bail originaire ou d'un bail renouvelé, reprendre les lieux en tout ou partie (...), s'il offre de reporter définitivement le bail sur un local équivalent dans le même immeuble ou dans un autre immeuble selon une lecture combinée des articles L 145-6 et L 145-7 CC. De plus, il a droit à une indemnité de dépossession du fait du préjudice causé par le report de bail – article L 145-7 CC

Enfin, il peut prétendre au bénéfice des droits de priorités définis par l'article L 314-5 CU.

Si les travaux n'exigent qu'un relogement provisoire, le bailleur des locaux d'activité doit, pareillement, reporter le bail sur un local équivalent pour le temps des travaux et verser en plus « une indemnité de dépossession qui comprend l'indemnisation des conséquences dommageables de la privation temporaire de jouissance, compte tenu, s'il y a lieu, de l'installation provisoire réalisée aux frais du bailleur et du remboursement de ses frais normaux de déménagement et de réinstallation » - L 145-7 CC.

2. Dans le cadre des opérations de lutte contre l'habitat insalubre, le préfet, au titre de ses pouvoirs spécifiques pour lutter contre l'insalubrité¹³³, peut prendre un arrêté d'insalubrité rémissible ou irrémédiable selon la dangerosité de la situation.

Si l'insalubrité est irrémédiable, l'arrêté préfectoral sera assorti d'une interdiction définitive d'habiter ou d'utiliser les lieux, et si nécessaire de l'obligation de démolir. Et si l'insalubrité est rémissible, l'arrêté prescrira les mesures appropriées pour mettre fin à l'insalubrité avec, le cas échéant, interdiction temporaire d'habiter ou d'utiliser les lieux.

¹³³ En cas d'arrêté préfectoral d'insalubrité rémissible ou irrémédiable – L 1331-28 du Code de la santé publique (CSP) ; en présence d'un local inclus dans les périmètres déclarés insalubres en application de l'article L 1331-23 CSP ; ou concernant les locaux inhabitables par nature et interdits à l'habitation selon l'article L 1336-3 CSP.

Depuis la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et Renouvellement Urbains¹³⁴, « le propriétaire » ou l'exploitant d'un immeuble à usage total ou partiel d'hébergement » est tenu « d'assurer le relogement ou l'hébergement des occupants et de contribuer au coût correspondant dans les conditions prévues à l'article L 521-3 », selon l'article L 521-1 nouveau du CCH. En cela, le législateur a durci considérablement les procédures de lutte contre l'habitat insalubre¹³⁵, dans le but de « briser » le marché locatif de la misère et de lutter contre les « marchands de sommeil » qui l'entretiennent.

Au fond, il est fait obligation au propriétaire ou à l'exploitant de reloger ou d'héberger les occupants « lorsque les travaux nécessaires pour remédier à l'insalubrité (...) rendent temporairement inhabitable un logement » et donc, a fortiori, si l'immeuble se trouve dans un état d'insalubrité irrémédiable. Cette obligation varie selon la portée de l'interdiction d'habiter assortie à l'arrêté :

En vertu de l'article L 521-3, I, CCH, « en cas d'interdiction temporaire d'habiter et d'utiliser les lieux, le propriétaire ou, lorsque l'interdiction porte sur un immeuble à usage total ou partiel d'hébergement, l'exploitant est tenu d'assurer l'hébergement décent des occupants, lequel doit correspondre à leurs besoins ». Et en cas d'inaction de ces derniers, le préfet pourra prendre les dispositions nécessaires pour assurer l'hébergement provisoire des occupants, si nécessaire au moyen de procédures contraignantes¹³⁶ (réquisition, etc.).

La charge financière de l'hébergement incombe au propriétaire ou exploitant et est garantie par la loi en cas de défaut de paiement - article L 521-3, I CCH.

¹³⁴ En plus du fait que la loi SRU a amélioré la prise en compte de la situation des occupants d'immeubles insalubres ou en péril en leur assurant une meilleure protection, elle a de façon générale profondément modernisé les procédures d'insalubrité et de péril, dont les conditions de mise en œuvre et les effets de droit ont été largement unifiés – cf. circulaire 2002-36/UHC/IUH4/13 du 2 mai 2002, portant application des dispositions de la loi SRU concernant l'habitat insalubre.

¹³⁵ L'ancien article L 521-1 CCH prévoyait seulement une obligation de verser une contribution à l'organisme d'habitations à loyers modérés, la société d'économie mixte ou collectivité publique qui a assuré le relogement des occupants de l'immeuble déclaré insalubre ; laquelle disparaissait en cas de cession du bien à titre gratuit ou à un prix inférieur ou égal à celui fixé par le Service des domaines.

¹³⁶ Sur la possibilité qu'a le préfet de se substituer au propriétaire ou exploitant défaillant, cf. développements supra, in partie 1, chapitre 2, « II : L'intervention de la puissance publique en cas de défaillance des propriétaires ».

En l'espèce, l'« hébergement » constitue une solution de relogement provisoire et bien que le texte ne le précise pas expressément¹³⁷, les intéressés doivent pouvoir réintégrer leur logement une fois les travaux effectués.

En cas d'interdiction définitive d'habiter et d'utiliser les lieux, le propriétaire ou l'exploitant doit faire aux occupants une offre de relogement correspondant aux besoins et aux possibilités de ceux-ci. Dans le cas contraire, la puissance publique se substitue au propriétaire ou exploitant défaillant - article L 521-3, II, CCH. Il faut toutefois relever que, cette fois ci, est visé non pas « le représentant de l'Etat » mais « la collectivité publique à l'initiative de laquelle la procédure d'insalubrité ou de péril a été engagée » soit, le plus souvent, la commune, l'EPCI ou l'Etat.

Quant au coût du relogement, il reste à la charge du propriétaire ou exploitant et donnera lieu au versement d'une indemnité fixée par la loi, s'il a failli à son obligation. Au surplus, il devra verser aux occupants évincés une indemnité égale à trois mois du nouveau loyer, afin de leur permettre de faire face à leurs frais de réinstallation. La circulaire du 2 mai 2002 précisant que cette indemnité reste due, même si le propriétaire relogé les occupants évincés dans un immeuble lui appartenant¹³⁸.

Enfin, notons que la collectivité publique, comme dans le cas précédent, dispose de garanties pour recouvrer sa créance – article L 521-3, II, CCH.

La situation des occupants dans le cadre d'une OPAH est en revanche source d'interrogations dans le silence de la loi.

II. L'association volontaire des propriétaires bailleurs dans le cadre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat

¹³⁷ Cela se déduit de l'expression « en cas d'interdiction temporaire d'habiter et d'utiliser les lieux » et des termes même du second alinéa de l'article L 521-2 CCH qui dispose : « dans les locaux frappés d'une interdiction temporaire d'habiter et d'utiliser les lieux, la durée résiduelle du bail à la date du premier jour du mois qui suit celle de l'achèvement des travaux constatée dans l'arrêté d'insalubrité ou de péril est celle qui restait à courir au premier jour du mois suivant l'envoi de la notification de l'arrêté d'insalubrité ou de péril ou de son affichage ».

¹³⁸ Cf. circulaire 2002-36/UHC/IUH4/13 du 2 mai 2002, portant application des dispositions de la loi SRU concernant l'habitat insalubre, publiée in le supplément du Moniteur, 10 mai 2002, p. 365.

La question du sort des occupants d'immeubles réhabilités dans le cadre d'une OPAH est des plus obscures. Dans le silence de la loi¹³⁹, elle semble se résumer à l'énoncé d'objectifs généraux.

A titre d'illustration, dans le cadre de l'OPAH « République », les parties signataires de la convention (la ville de Marseille, le département des Bouches du Rhône, la Région PACA, l'Etat, l'ANAH, l'EPAEM, la CDC) ont exprimé « la volonté de maintien sur place des populations et de l'accompagnement social », souhaitant qu'il soit « apporté un soin particulier à ce que les habitants qui résident dans des logements dégradés – qui tient lieu de parc social de fait – soient maintenus dans leur logement ou éventuellement relogés, dans des conditions correctes, au loyer accessible. Il s'agit là d'un des enjeux essentiels de l'opération »¹⁴⁰. De plus, dans le cadre de l'accompagnement social, ils ont prévu que seraient menées des « actions sociales d'accompagnement », de « préventions-sécurité-santé », de « développement de la vie associative », etc., le tout en faveur de la « concertation participation »¹⁴¹.

En dehors de la question de la prise en compte des conséquences du programme de réhabilitation sur les habitants, la question de la situation des occupants évincés demeure en suspens ? Quid des droits des intéressés ?

Si nous nous en tenons à la qualification juridique des OPAH¹⁴², nous sommes enclins à considérer que c'est la personne publique qui a pris l'initiative de la réalisation de ladite opération – la ville, un EPA, etc. - qui doit prendre en charge le relogement des occupants évincés – article L 314-1 CU. Conformément aux dispositions des articles L 314-2 et suivants CU, elle devra assurer le relogement définitif des occupants, si les travaux exigent une

¹³⁹ Les OPAH sont régies par l'article L 303-1 CCH, lequel mentionne uniquement que la convention d'OPAH précise « les actions d'accompagnement (...) prévues par l'Etat, la commune ou l'EPCI » ainsi que « les actions destinées à assurer le respect de la diversité de la population dans les quartiers, à maintenir le caractère social de l'occupation des logements et à favoriser le maintien sur place des occupants ».

¹⁴⁰ Cf. préambule de la convention d'OPAH « Marseille République » signée le 22 avril 2002, p. 3

¹⁴¹ Ibid., p. 7.

¹⁴² La doctrine, dans l'ensemble, classe les OPAH parmi les « actions d'aménagement » ; position confirmée par la circulaire du 31 juillet 1991 portant commentaire de la loi d'orientation pour la ville, publiée in Supplément Textes officiels, Le moniteur, 23 août 1991, p. 194.

éviction définitive ; si les travaux n'exigent qu'une éviction temporaire, ils seront relogés temporairement ; dans les autres cas, ils disposeront du droit au maintien sur place.

A notre connaissance, un seul auteur s'est exprimé en ce sens¹⁴³. L'intéressée affirme, au terme d'une analyse littérale des articles L 314-1 et suivants CU, que les occupants sont, dans le cadre d'une OPAH, garantis d'être relogés par la puissance publique en cas d'éviction. Cette analyse, qui a le mérite d'être fidèle au texte, nous paraît néanmoins erronée. En effet, elle perd de vue l'objet même des OPAH et la nature des liens juridiques établis entre les différents partenaires de l'OPAH : l'OPAH, est avant tout un dispositif – une procédure - d'intervention sur le bâti dégradé de nature incitative, associant les propriétaires – bailleurs ou occupants – de leur plein gré aux travaux de réhabilitation, en contrepartie du versement de subventions prenant en charge le coût partiel des travaux réalisés par ces derniers. Par voie de conséquence, la question du sort des occupants ne relève plus de la législation relative à la protection des occupants touchés par une action ou opération d'aménagement, mais de la législation régissant les rapports entre bailleurs et locataires.

Cette analyse, détachée des textes, est confortée par la pratique et les éléments d'information relevés au cours d'entretiens avec des acteurs de terrains au sujet de l'OPAH « République » ; ces derniers ayant tous affirmé que le relogement dans le cadre de l'OPAH devait être pris en charge par les propriétaires bailleurs.

La situation des occupants touchés par une OPAH révèle en quelque sorte les limites du dispositif de protection des occupants affectés par une action ou opération d'aménagement, car elle met au jour l'inégale protection des occupants.

¹⁴³ Cf. Valérie Marine, La mise en œuvre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat, La Gazette, 11 mai 1998, p.31.

Section 2. Des contraintes et garanties d'un niveau inégal

Selon que nous nous situons dans le cadre du régime de droit commun ou dans le cadre d'un régime spécifique, les garanties et les contraintes nous apparaissent comme étant d'un niveau inégal. Ce qui est d'autant plus vrai selon que l'on se situe sous l'empire du droit des occupants touchés par une action ou une opération d'aménagement ou sous l'empire de la législation régissant les rapports entre bailleurs et locataires (§1). Ce qui atténue d'autant la cohérence des textes et affaiblit l'étendue de la protection des occupants (§2).

§ 1. Des occupants placés dans une situation inégale selon le régime juridique applicable

Au terme du travail d'interprétation fourni dans la section précédente, nous constatons que les régimes légaux de protection des occupants ne sont pas d'un niveau égal : les garanties accordées sont d'une application malaisée et la sanction des atteintes à la réglementation est étrangement inexistante (cf. chapitre suivant), à l'exception de l'article L 521-4 nouveau CCH, en matière de lutte contre l'insalubrité (cf. infra).

Au même niveau de réglementation¹⁴⁴, cette inégalité est accentuée par l'effet de basculement dans le champ de la réglementation locative constaté dans le cadre de l'OPAH.

Comparativement, les garanties ressortant de la législation régissant les rapports entre bailleurs et locataires sont plus souples que celles procurées par la loi de 1985. Enfin, plus généralement, la puissance publique garantit une protection optimale¹⁴⁵ quand elle assure le relogement des occupants évincés. Au contraire, les propriétaires privés n'ont pas forcément les moyens matériels et/ou financiers pour reloger leurs locataires et, de ce fait, peuvent être tentés de contourner la loi¹⁴⁶ pour récupérer leur bien.

¹⁴⁴ Nous entendons ici la réglementation protectrice des occupants affectés par une action ou opération d'aménagement.

¹⁴⁵ Protection renforcée par la sûreté qu'inspire une intervention publique, la solvabilité de l'Etat, sa capacité de pouvoir au relogement au moyen, si nécessaire, de procédés contraignants – cf. troisième partie sur ce point.

¹⁴⁶ Cf. décisions de justice condamnant des marchands de sommeil et les dispositifs répressifs mis en œuvre pour lutter contre ce type de pratiques dans le chapitre suivant.

Au final, toutes ces inégalités se répercutent sur l'étendue de la protection des occupants.

§ 2. Des inégalités affectant l'étendue de la protection des occupants

En 1999, les auteurs de l'ouvrage *Intervenir en quartiers anciens*¹⁴⁷ relevaient que « la situation des occupants concernés par le droit au relogement diffère selon les législations à l'origine de leur protection ; or celles-ci sont plus ou moins protectrices, ce qui en cas d'application simultanée de plusieurs législations, n'est pas sans poser de difficultés »¹⁴⁸.

Depuis, si certaines inégalités ont été corrigées, l'écart relevé par les services de l'Etat quatre ans auparavant n'a pas été comblé par la loi SRU. Nous nous expliquons :

La refonte du régime de protection des occupants d'immeubles insalubres, opérée en 2000, étend la protection des occupants en instituant une obligation de relogement, à la charge des propriétaires ou exploitants et en prévoyant un dispositif de substitution des autorités publiques en cas de défaillance des intéressés. Le tout est sanctionné par la loi, en cas de non-respect de la réglementation, ce qui constitue une garantie supplémentaire déterminante.

Dans son prolongement, la réécriture de l'article L 314-1 CU a gommé l'exclusion passée des occupants de foyers d'hébergement, d'hôtels meublés, etc., en étendant l'application des dispositions des articles L 314-2 et s. CU à ces derniers. Ce qui est un juste équilibre des garanties.

Cela étant, le législateur n'a pas saisi l'occasion de clarifier le droit de la protection des occupants. Car tel est le bien le défaut principal de ce droit : il n'est pas clair. Les dispositions s'y rapportant, malgré l'effort d'uniformisation entrepris par le législateur en 1985, sont éparpillées dans le Code de la construction et de l'habitation, le Code de l'urbanisme, le Code de l'expropriation et le Code des baux. L'analyse des garanties des occupants et des contraintes des débiteurs de l'obligation de relogement n'en est que plus ardue, et se prête parfois à des interprétations « acrobatiques ». De plus, le défaut de jurisprudence n'aide pas le lecteur à relier les dispositions entre elles et laisse place au doute ; et qui dit doute, dit insécurité juridique.

¹⁴⁷ Fruit, faut-il le rappeler, de la collaboration du Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, du Ministère de la Culture et de la Communication et de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

¹⁴⁸ Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, du Ministère de la Culture et de la Communication et de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, *Intervenir en quartiers anciens - Enjeux, Démarches, Outils*, Le moniteur, 1999, fiche n°3.160.

La situation des occupants s'en trouve affectée par voie de conséquence et ce d'autant plus que la sanction du non-respect de l'obligation de relogement dans les actions et opérations d'aménagement est limitée.

Chapitre 2. La sanction du non-respect de l'obligation de relogement : vers le renversement de la tendance à la restriction de la responsabilité des contrevenants ?

Constat symptomatique de l'état du droit de la protection des occupants, nous avons trouvé très peu de décisions se rapportant à l'obligation de relogement dans les actions ou opérations d'aménagement. Diverses raisons peuvent expliquer un tel « vide » jurisprudentiel :

Vingt ans en arrière, la question du sort des occupants ne se posait pas. La primauté de l'intérêt général justifiait le déplacement massif des habitants des quartiers anciens, voués à la destruction, vers la périphérie des villes ; aujourd'hui, elle légitime toujours la démolition des grands ensembles dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain. Les populations concernées, de leur côté, subissaient plus qu'autre chose les actions ou opérations d'aménagement, faute de connaître leurs droits. Enfin, et c'est sur ce point que nous nous focaliserons, les voies de recours¹⁴⁹ s'offrant aux plaignants sont longtemps apparues limitées, et sans grande chance d'aboutir jusqu'à l'infléchissement de cette tendance. Dès les années 90, chronologiquement, sous l'impulsion de mouvements associatifs nouvellement créés tels que le Collectif des sans-papiers, l'association Droit Au Logement, l'association Un Centre-Ville Pour Tous à Marseille, pour ne citer qu'eux, des actions en justice furent entreprises pour faire barrage à des expulsions massives de familles indésirables, débouchant sur des condamnations à très fort retentissement. Ces dernières années, l'action menée par l'association Un Centre-Ville Pour Tous à Marseille en faveur des populations déshéritées du centre-ville, logées dans les hôtels meublés insalubres rue de la Fare, dans le quartier de Belsunce, s'est traduite par des condamnations successives de « marchands de sommeil » et,

¹⁴⁹ Rappelons que « Les litiges entre bailleurs et locataires se règlent dans le cadre de procédures judiciaires. En particulier, les désaccords portant sur l'offre de relogement relèvent de la compétence du juge d'instance. De même, le Tribunal de Grande Instance est seul compétent pour apprécier l'atteinte qui serait portée aux droits acquis du locataire, et prononcer son expulsion.

Toutefois au cas où l'opération d'aménagement urbain qui est la cause de l'éviction des occupants serait jugée irrégulière, ceux-ci ont intérêt à agir devant le juge administratif » - cf. P. Châteaurenaud, in *Mémento de l'urbanisme*, Publication du Moniteur, 1995, p.700.

chose nouvelle, par la condamnation de la ville de Marseille à procéder au relogement d'occupants d'un hôtel meublé, sous le coup d'une expulsion, sur le fondement des articles L 632-2 CCH et L 314-1 et L 314-2 CU.

Dans le droit fil de ce courant jurisprudentiel, le législateur a fortement renforcé la protection des occupants des immeubles insalubres, dotant les autorités administratives de moyens contraignants pour assurer le relogement des intéressés.

Sous cette double action, la tendance passée à la limitation de la mise en jeu de la responsabilité des contrevenants à la législation protectrice des occupants semble renversée (section 1). La voie est, pour ainsi dire, ouverte aux plaignants et les quelques condamnations précitées devraient inciter plus d'un à s'engouffrer dans la brèche. Toutefois, ce renversement de tendance pose avec insistance la question de la responsabilité de la puissance publique (section 2). Pourra-t-elle résister aux à-coups venant de l'extérieur ?

Section 1. La responsabilité du propriétaire en cas de non-respect de la réglementation protectrice des occupants

En dehors du dispositif répressif concernant l'habitat insalubre, il n'existe pas d'infraction à proprement parler sanctionnant le non-respect de l'obligation de relogement. Le Code de l'urbanisme est silencieux sur ce point¹⁵⁰. Ce défaut est compensé par les sanctions de droit commun qui offrent des solutions de substitution devant le juge civil (§ 1) et le juge pénal (§ 2).

¹⁵⁰ A l'exception de l'article L 313-11 CU qui dispose : « en cas d'infraction aux dispositions du présent chapitre (restauration immobilière et secteur sauvegardé), les articles L 480-2 à L 480-9 sont applicables ». ; lesquels sanctionnent la méconnaissance des règles relatives à l'acte de construire et à divers modes d'utilisation du sol, ce qui est sans conteste hors du champ de notre sujet.

§ 1. Les moyens d'action devant le juge civil

Préalablement à la mise en jeu de la responsabilité, le juge civil peut prendre des mesures préventives : à condition que soit démontré un dommage imminent ou un trouble manifestement illicite (article 809 du nouveau Code de procédure civile), le juge des référés peut prescrire des mesures conservatoires qui apparaissent comme immédiatement nécessaires. Sur cette base, ce dernier, saisi d'une demande tendant à constater le trouble de jouissance résultant d'un congé illégal, délivré sans offre de relogement, pourra suspendre les effets de la procédure d'expulsion engagée par le propriétaire. Il pourra également, ordonner la suspension de droit du versement des aides au logement en cas de non-paiement des loyers pour cause d'insalubrité¹⁵¹. Enfin, en cas de pratiques illégales, telles que la coupure de l'approvisionnement en électricité, le juge pourra ordonner le rétablissement des fournitures d'électricité, éventuellement sous astreinte, en attendant que le juge du fond se prononce sur la responsabilité délictuelle du propriétaire.

Au titre de ses pouvoirs de sanction, le juge civil peut réprimer la reprise d'un logement sans offre de relogement sur le fondement de l'abus de droit ou de la fraude à la loi.

Selon une jurisprudence bien établie, il peut prononcer, outre l'annulation du congé délivré pour cause de fraude à la loi, « la condamnation du bailleur à des dommages et intérêts, qui résultent de ce que les locataires ont vu, d'une part, leurs droits de préférence reconnus par la loi abusivement ignorés et, d'autre part, les conditions de validité de leur bail injustement contestées, tous éléments qui leur ont occasionné une incertitude sur leur sort »¹⁵² – article 15 I de la loi du 6 juillet 1989.

Sous l'empire de la loi du 1^{er} septembre 1948, la sanction de la fraude à la loi et de l'abus de droit est prévue par l'article 21. Sur sa base, le juge devra refuser au propriétaire l'exercice de son droit de reprise si le locataire rapporte la preuve que « le propriétaire invoque le droit de reprise, non pas pour satisfaire un intérêt légitime, mais dans l'intention de nuire au locataire ou à l'occupant ou d'éluider les dispositions de la présente loi ». Le congé sera de droit annulé et l'offre de relogement, s'il y a offre, invalidée.

¹⁵¹ Sinon cela revient à « solvabiliser » les marchands de sommeil sur les crédits publics .

¹⁵² Paris, 21 février 1995 ; Cf. note n° 45 bis, sous article 15 de la loi du 6 juillet 1989, in Code de baux, Dalloz, 2002.

En parallèle d'une action en responsabilité civile, les occupants évincés peuvent engager des poursuites pénales contre les propriétaires contrevenants. Le renforcement récent du dispositif répressif en matière d'habitat insalubre entrouvre la voie à la pénalisation du droit de la protection des occupants, comme ultime moyen de garantir le droit au relogement des occupants évincés.

§ 2. Les moyens d'action devant le juge pénal

Depuis la loi SRU¹⁵³, sont réprimées les menaces ou dégradations subies par les occupants du fait des exploitants ou des propriétaires, dans le but de « vider » les logements.

Selon l'article L 521-4 nouveau CCH, un bailleur, personne physique ou personne morale, sera condamné à deux ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende, s'il menace ou intimide les occupants des lieux, en vue de les contraindre à renoncer à leur droit à être relogé.

De plus, est puni de trois mois d'emprisonnement et de 3811 euros d'amende le fait de faire obstacle à l'accomplissement des missions des agents du ministère de la Santé et des agents de collectivités territoriales compétents – article L 1312-2 du Code de la Santé publique.

Enfin, à titre de sanctions communes à l'insalubrité et à la ruine, les articles L 1336-4 du Code de la santé publique et L 511-6 du CCH sanctionnent d'une peine de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait de relouer des locaux objets d'une interdiction d'habiter et d'utiliser les lieux, de détruire, dégrader ou détériorer des locaux dans le but de faire quitter les lieux aux occupants ; ce dès la notification de la procédure engagée et l'avis de la tenue de la réunion du conseil départemental d'hygiène en matière d'insalubrité, selon les auteurs de la circulaire du 2 mai 2002 précitée¹⁵⁴.

Nous n'avons pas relevé de jurisprudence spécifique en la matière, ce qui limite quelque peu le champ de notre analyse. Notons simplement que sont assimilés à des pratiques douteuses le

¹⁵³ En matière de lutte contre l'insalubrité, cf. circulaire n° 2002-36/UHC/IUH4/13 du 2 mai 2002 relative à l'application des dispositions de la loi SRU concernant l'habitat insalubre, et la 4^{ème} partie sur les « obligations et sanctions, civiles et pénales des propriétaires.

¹⁵⁴ Ibid.

fait pour un exploitant d'hôtel meublé de refuser de délivrer des quittances aux locataires correspondant aux loyers effectivement réglés ; le fait de ne pas régler les factures d'approvisionnement en eau, suivi de l'annonce par la société des eaux de Marseille de suspendre le service d'eau.

Cette tendance actuelle à la judiciarisation du droit de la protection des occupants, nous conduit à nous interroger sur la responsabilité de la puissance publique. La voie ouverte aux plaignants devant le juge civil semble interrompue devant le juge administratif, sauf retournement de situation et admission de la faute de l'administration.

Section 2. La responsabilité de la puissance publique

La responsabilité de la puissance publique du fait des dommages causés par une action ou opération d'aménagement, de manière générale, est un domaine délaissé par la doctrine et ayant donné lieu à peu de jurisprudence (sur les raisons, cf. supra). Elle n'en appelle pas moins un certain nombre d'interrogations quant à la possibilité de poursuivre une collectivité locale devant le juge judiciaire et le juge administratif¹⁵⁵.

A la lumière de décisions juridictionnelles récentes, la mise en jeu de la responsabilité civile de la puissance publique fut admise (§1), ce qui permet de lever une première incertitude.

En revanche, la question de la responsabilité pénale et administrative de la puissance publique du fait du préjudice subi par les occupants évincés est plus que jamais ouverte. En l'absence d'incriminations spécifiques, la première¹⁵⁶ nous paraît improbable ; la seconde en revanche laisse ouverte la possibilité d'attaquer la personne publique qui a pris l'initiative de la réalisation d'une action ou opération d'aménagement ou qui bénéficie d'une expropriation,

¹⁵⁵ Sur le contentieux de la légalité et la question du détournement de pouvoir – moyen le plus souvent invoqué devant le juge administratif - nous renvoyons le lecteur à la première partie.

¹⁵⁶ Noter que la mise en jeu de la responsabilité pénale d'une collectivité locale suppose que l'on soit en présence d'une activité susceptible de faire l'objet d'une délégation de service public. Or la doctrine s'entend sur la distinction entre une convention d'aménagement public et une convention de délégation de service public. Quid dès lors de la responsabilité pénale d'une collectivité locale initiatrice d'une action ou opération d'aménagement ?

sur le fondement de la faute constituée par le manquement à son obligation de relogement (§2). Reste à confirmer une telle possibilité.

§ 1. Responsabilité civile

Une personne publique peut voir sa responsabilité civile mise en jeu sur le fondement du non-respect de la législation protectrice des occupants et être condamnée à ce titre au versement de dommages et intérêts. C'est un point de droit non contesté, qu'a rappelé la Cour Administrative d'appel de Paris dans une décision en date du 28 septembre 1993, « Mme Dalakupeian c/ ville de Paris », dont nous citons le considérant in extenso :

« Considérant que Mme Dalakupeian soutient devant le juge d'appel qu'elle aurait droit à une indemnité fondée sur les articles L.314-1 et suivants du code de l'urbanisme qui édictent les règles de protection des "propriétaires occupants, locataires, occupants de bonne foi maintenus dans les lieux et preneurs de baux professionnels, commerciaux, artisanaux, industriels ou ruraux" lors d'opérations d'aménagement urbain et qui font référence aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique en matière d'indemnisation et de relogement ; qu'il n'appartient qu'aux juridictions judiciaires de connaître d'une telle demande ; que par suite, les conclusions susvisées doivent être rejetées comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître »

Sans surprise, le Tribunal d'instance de Marseille, dans sa décision du 13 août 2001 relative à la fermeture de l'hôtel meublé du 6 rue de la Fare à Marseille, saisi d'une demande de résiliation des congés signifiés aux occupants des lieux, les a annulés et a ordonné à la ville de Marseille de reloger les occupants évincés sur le fondement des articles L 632-2 CCH et L 314-1 et L 314-2CU¹⁵⁷.

Cette possibilité de saisir le juge civil offre une garantie supplémentaire aux occupants et contribue du même coup à « responsabiliser », au sens premier du terme, la collectivité publique initiatrice (sur ce point, cf. supra). Ce qui pourrait inciter le juge administratif à

¹⁵⁷ Pour plus de détails, cf. première partie, in Section 3 : L'exigence d'un lien de causalité entre la réalisation d'une action ou opération d'aménagement et l'obligation pour les occupants de quitter les lieux.

admettre la responsabilité administrative pour faute de la puissance publique, pour avoir manqué à son obligation de relogement.

§ 2. Responsabilité administrative

En toute hypothèse¹⁵⁸, un plaignant pourrait poursuivre une commune pour manquement à son obligation de relogement, sous réserve qu'il apporte la preuve d'une faute de cette dernière (son abstention volontaire par exemple), un préjudice résultant de la dépossession pour le propriétaire et de la perte de jouissance pour les locataires et un lien de causalité entre les deux. Ce qui est le plus difficile. Ceci étant, la hausse pressentie du contentieux, suite à la décision précitée du TI de Marseille, confirmée par la CA d'Aix-en-Provence (cf. supra), pourrait donner l'occasion au juge administratif de se prononcer sur la question et préciser s'il faut rapporter la preuve d'une faute simple ou d'une faute lourde.

Sur le terrain de la responsabilité sans faute de l'administration, les conditions de mise en jeu de la responsabilité sont bien plus restrictives. Selon une jurisprudence bien établie, un préjudice spécial et anormal doit être prouvé, ce qui demeure extrêmement dure en pratique. C'est ainsi que la CAA de Paris, dans sa décision précitée « Mme Dalakupeian c/ ville de Paris », a exclu la responsabilité sans faute de la ville de Paris dans le cadre de l'aménagement de la zone Paris-Bercy, du fait du préjudice causé à une négociante installée dans les entrepôts de Bercy, faute de preuve d'un préjudice anormal et spécial ouvrant droit à indemnisation¹⁵⁹.

Pour autant, il ne nous paraît pas impossible, avec de l'audace, d'engager la responsabilité de la puissance publique sur le fondement de la rupture d'égalité devant la loi, résultant de la situation inégale entre les occupants relogés conformément à la législation protectrice des occupants affectés par une action ou opération d'aménagement et ceux qui sont placés sous l'empire du droit des baux¹⁶⁰. Cela aurait pour effet inévitable d'ébranler la responsabilité de la puissance publique dans un domaine, l'aménagement urbain, déjà source d'un lourd contentieux.

¹⁵⁸ Nous ne disposons pas de jurisprudence en la matière.

¹⁵⁹ CAA de Paris du 28 septembre 1993, Mme Dalakupeian c/ ville de Paris, req. n°91PA00467.

¹⁶⁰ A ce sujet, cf. supra, « Section 2 : Des contraintes et des garanties d'un niveau inégal ».

Conclusion de la deuxième partie

La complexité de la réglementation et la sanction relative de l'obligation de relogement affectent l'étendue de la protection des occupants. C'est la raison pour laquelle les autorités publiques ont pour souci premier de mener les opérations de relogement au cas par cas, selon le contexte, dans une logique souple.

L'exemple de l'opération « République » est riche d'enseignements à ce titre, car il met bien en exergue le décalage entre les textes et la pratique.

Partie 3. La conduite du relogement : formalités et moyens disponibles pour reloger les occupants

Quels sont les moyens disponibles pour reloger les occupants et selon quelles modalités ? Telles sont les questions auxquelles nous allons tenter de répondre dans cette dernière partie en nous recentrant sur l'exemple de l'opération « République ».

Comme nous l'avons affirmé précédemment, l'opération n'en est qu'à ses débuts. Au mieux, le plus gros des travaux de réhabilitation et la réalisation des équipements devraient débiter fin 2003 – début 2004. Pour l'heure, l'EPAEM, la ville de Marseille, l'Etat, en association avec la Société P2C Immobilier et la Société Rue impériale, mettent en place une stratégie pour conduire le relogement. Ce qui est source de difficultés d'un côté comme de l'autre. Les autorités publiques attachent une attention particulière à la réalisation des relogements dans de bonnes conditions, sous la pression des associations de locataires et sous l'œil vigilant de l'opposition politique. La Société P2C Immobilier et la Société Rue impériale cherchent quant à elles à concilier l'objectif de tiercement auquel elles sont tenues et le déploiement d'une stratégie financière et commerciale.

En l'état, faute pour nous de maîtriser tous les paramètres de la stratégie pour laquelle vont opter les deux propriétaires privés, nous conduirons notre analyse à partir du cadre légal en nous interrogeant d'abord sur les formalités légales que doivent respecter ces derniers pour reloger les occupants évincés (chapitre 1), puis nous tenterons de relever les différents moyens qui s'offrent à eux pour ce faire (chapitre 2).

Chapitre 1. Les modalités d'encadrement du relogement

La loi encadre strictement la conduite du relogement selon un ensemble de règles auxquelles il n'est pas permis de déroger (section 1). Nous allons voir que cela peut constituer un frein à la réalisation de certaines actions ou opérations d'aménagement et exige, dès lors, un cadre opérationnel bien défini permettant de répondre aux besoins des intéressés ; ce que permet l'encadrement conventionnel du relogement (section 2).

Section 1. L'encadrement procédural strict du relogement

Pour des raisons de commodité, nous distinguerons les règles relatives au logement proposé (§ 1) avant de voir les règles régissant l'offre de relogement (§ 2).

§ 1. Caractéristiques du logement proposé

De manière générale¹⁶¹, le débiteur de l'obligation de relogement doit offrir un logement « habitable », correspondant aux besoins personnels ou familiaux des intéressés, situé non loin des lieux quittés, et enfin d'un loyer à « niveau égal ».

¹⁶¹ Dans le cadre des articles L 314-1 et s. CU, l'article L 314-2 CU précise que l'offre doit porter sur « des locaux satisfaisant à la fois aux normes d'habitabilité définies par application du troisième alinéa de l'article L 322-1 du CCH et aux conditions prévues à l'article 13 bis de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 ». Quant à l'article L 314-2 CU, il dispose qu'« il doit être pourvu à leur relogement provisoire dans un local compatible avec leurs besoins, leurs ressources et, le cas échéant, leur activité antérieure, et satisfaire aux conditions de localisation prévues à l'article 13 bis de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 ». Enfin l'article L 313-7 CU précise simplement que l'offre de report de bail doit porter sur « un local équivalent », renvoyant implicitement aux articles L 314-2 et L 314-3 CU.

Dans le cadre des rapports entre bailleurs et locataires, l'article 15 III de la loi du 6 juillet 1989 indique que l'offre doit porter sur un « logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités » « dans les limites géographiques prévues à l'article 13 bis de la loi du 1^{er} septembre 1948 ».

Enfin l'article 13 bis de la loi du 1^{er} septembre 1948 dispose : « Le local mis à la disposition des personnes évincées, en application des articles 11 et 12, doit être en bon état d'habitation, remplir les conditions d'hygiène normales et correspondre à leurs besoins personnels ou familiaux et le cas échéant, professionnels, et à leurs possibilités (...) ».

I. Un état conforme aux normes d'habitabilité

Le logement offert doit remplir un certain nombre de conditions minimales d'habitabilité que nous pouvons scinder en deux : les normes techniques d'habitabilité et les normes de salubrité et de décence.

1. Les normes techniques d'habitabilité sont celles se rapportant au « bon état d'habitation » du logement visé par l'article 13 bis de la loi de 1948. Elles sont détaillées dans l'annexe à l'article R 322-20 CCH, à laquelle renvoie l'article L 322-1, alinéa 3 CCH. Elles sont de deux types :

- les normes générales relatives à la sécurité, à la salubrité et à l'équipement de l'immeuble (étanchéité, parties communes, canalisations),
- et les normes relatives à la sécurité, à la salubrité et à l'équipement des logements ou des pièces isolées (normes dimensionnelles, ouvertures et ventilation, installation de la cuisine ou du coin-cuisine, installation du gaz et de l'électricité, équipement sanitaire, chauffage).

Pour l'essentiel, il faut retenir que le logement, pour répondre aux normes minimales d'habitabilité, doit comporter au moins une pièce principale et une pièce de service (soit salle d'eau, soit cabinet d'aisances) comportant un espace pour la cuisine ; la surface habitable d'un logement est égale ou supérieure à 16 mètres carrés, celle d'une pièce isolée à 9 mètres carrés ; toutes les pièces principales des logements et les pièces isolées sont pourvues d'ouvertures donnant à l'air libre ; la pièce à usage de cuisine comporte un évier sur lequel est installée l'eau potable (chaude et froide) ; le logement ou la pièce isolée est pourvu d'une alimentation électrique conforme aux besoins normaux de l'utilisateur d'un local d'habitation ; le logement doit comporter un W-C intérieur, une salle d'eau et si c'est une pièce isolée, elle devra être équipée au minimum d'un lavabo avec eau courante chaude et froide et comporter l'usage d'un cabinet d'aisances collectif ; enfin le logement ou la pièce isolée doit être pourvu d'un dispositif de chauffage permettant d'assurer une température suffisante dans chacune des pièces¹⁶².

¹⁶² Cf. annexe aux articles du CCH, n°5, in Code de la construction et de l'habitation, Litec, 2000.

2. Les normes de salubrité et de décence renvoient à deux notions juridiques qui ne doivent pas être confondues. Toutes deux répondent à des objectifs propres et sont mises en œuvre dans des cadres juridiques différents :

La décence concerne les relations contractuelles entre bailleur et locataire, alors que la seconde se rapporte à la lutte contre l'insalubrité¹⁶³ et relève de l'aménagement urbain.

Suivant les cas, selon que l'on se situe dans le champ de la législation régissant les rapports entre bailleurs et locataires – comme c'est le cas dans le cadre d'une OPAH - ou dans le champ de la lutte contre l'insalubrité, le débiteur de l'obligation de relogement devra se conformer respectivement aux critères de décence ou de salubrité. Ce qui nous oblige à les examiner l'un après l'autre :

a. Au titre de l'exigence de salubrité, le débiteur de l'obligation de relogement, en plus des conditions techniques sus évoquées, doit offrir un logement remplissant « les conditions d'hygiène normales » - article 13 bis de la loi de 1948 -, qui ne présente pas de danger pour la santé des occupants ou des voisins du fait de son état ou de ses conditions d'habitation¹⁶⁴.

Ce sont les agents assermentés des Directions départementales de l'action sociale et sanitaire (DDASS) ou des Services communaux d'hygiène et de santé (SCHS) qui détectent les cas d'insalubrité. Ils disposent à cet effet d'une grille de critères qui leur sert de guide pour analyser l'état des immeubles et logements visités, leur environnement, ainsi que leurs conditions d'occupation¹⁶⁵.

b. Au titre de l'obligation de fournir un logement décent¹⁶⁶, le bailleur doit offrir un local à usage d'habitation « ne laissant pas apparaître des risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation » - Article 187 de la loi SRU.

¹⁶³ Mission traditionnelle de la puissance publique au titre des politiques d'hygiène publique.

¹⁶⁴ Selon la définition de l'insalubrité fournie par la circulaire 2002-36/UHC/IUH4/13 du 2 mai 2002, relative à l'application des dispositions de la loi SRU concernant l'habitat insalubre, publiée dans le Supplément Textes officiels, in Le moniteur, 10 mai 2002, p.359.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Disposition placée en tête de l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989. Cf. Françoise Zitouni, L'enrichissement du droit au logement, DAUH, GRIDAUH, 2001, p. 171 et s.

Les caractéristiques correspondant à la décence sont précisées dans le décret n°2002-120 du 30 janvier 2002¹⁶⁷.

De manière générale, un logement est « décent » si le bâti, les réseaux et branchements d'électricité et de gaz, le chauffage, les aérations sont dans un bon état d'entretien. De plus, les pièces principales doivent bénéficier d'un éclairage naturel suffisant. S'agissant des éléments d'équipement et de confort, les lieux doivent être équipés d'une installation permettant un chauffage normal ; d'une installation d'eau potable permettant une utilisation normale ; d'installations permettant l'évacuation des eaux ménagères ; d'une cuisine comprenant un évier raccordé à l'eau potable et disposant d'une évacuation des eaux usées ; d'une installation sanitaire se composant d'un WC séparé de la cuisine et de la salle à manger ; d'une baignoire ou une douche garantissant l'intimité personnelle ; et d'un réseau électrique permettant d'éclairer les lieux et d'utiliser les appareils électroménagers courants indispensables à la vie quotidienne. Enfin, précisons que le logement doit disposer au moins d'une pièce principale ayant soit une surface habitable au moins égale à 9 mètres carrés et une hauteur sous plafond au moins égale à 2,20 mètres, soit un volume habitable au moins égal à 20 mètres cubes.

II. Son adaptation aux besoins personnels ou familiaux

Le logement doit être adapté au nombre de personnes composant la famille (il n'est pas permis de proposer un T2 à une famille de 4 enfants), à l'âge des occupants (une personne âgée ne pouvant être relogée dans un immeuble à étages, sans ascenseur, ou dans un logement à l'écart des commerces, des réseaux de transport en commun). De même, il n'est pas permis de reloger un professionnel dans un local incompatible avec son activité professionnelle. Les exemples sont multiples et la règle est de compréhension aisée.

III. Sa localisation

Le critère de la localisation est un peu plus contraignant. Il tient compte de la situation du local quitté et s'applique selon le découpage institutionnel de la commune où réside

¹⁶⁷ Cf. décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002, relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, in Code des baux, Dalloz, 2002, pp. 300-302.

l'intéressé. Pour être clair, reportons-nous directement aux dispositions de l'article 13 bis de la loi de 1948 :

« Le local mis à la disposition des personnes évincées (...) doit être situé dans le même arrondissement ou les arrondissements limitrophes ou les communes limitrophes de l'arrondissement où se trouve le local, objet de la reprise, si celui-ci est situé dans une commune divisée en arrondissements ; dans le même canton ou dans les cantons limitrophes de ce canton inclus dans la même commune ou dans les communes limitrophes de ce canton si la commune est divisée en cantons ; dans les autres cas sur le territoire de la même commune ou d'une commune limitrophe, sans pouvoir être éloigné de plus de 5 kilomètres ».

VI. Le loyer

Selon l'article L 314-3 CU, le local de remplacement doit être « compatible avec les ressources » des occupants. Dans le même sens, l'article 13 bis de la loi de 1948 dispose que le local proposé doit correspondre à leurs « possibilités ». Nous en déduisons que le débiteur de l'obligation de relogement doit seulement proposer un logement d'un niveau de loyer équivalent. Comme l'a confirmé le Tribunal de Paris, dans une décision rendue le 27 janvier 2000¹⁶⁸, la personne relogée n'est pas fondée à contester le montant du loyer au motif qu'il serait supérieur au montant du loyer payé antérieurement, l'article 13 bis ne prévoyant pas que le loyer du local offert soit inférieur ou égal à celui payé par le locataire évincé.

Vraisemblablement, si le local de remplacement est neuf ou réhabilité une hausse justifiée du loyer est admise, dans la limite des besoins et des ressources des intéressés.

Toutes ces normes se révèlent être très contraignantes en pratique. A Marseille, dans le périmètre d'Euroméditerranée, l'opérateur actuellement en charge du relogement, la Société Centrale de l'Equipe du Territoire, dans le cadre d'une Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale, se heurte au manque de logements répondant à la fois aux conditions d'habitabilité, d'adaptation aux besoins personnels ou familiaux, de loyer et de localisation. Dans le seul périmètre de l'opération d'aménagement précitée, la part de logements affectés au relogement est extrêmement réduite : l'EPAEM mobilise temporairement un certain nombre de logements, eux-mêmes voués à moyen terme à la démolition, pour reloger les familles les plus nécessiteuses. Pour le reste, la majorité des relogements s'effectue dans le parc HLM de

¹⁶⁸ Décision citée sous l'article 13 bis de la loi du 1^{er} septembre 1948, in Code de baux, Dalloz, 2002.

différents bailleurs sociaux, au cas par cas, au gré des disponibilités et des exigences formulées par les personnes en attente d'être relogées.

Si bien que certains relogements peuvent durer plusieurs mois, voire plusieurs années, selon le contexte social, le nombre de personnes composant la famille, leur niveau de revenu, etc. avant de trouver une issue. Ce qui, au final, pèse lourdement sur le bilan de l'EPAEM car, outre le coût démultiplié des relogements opérés, les opérations d'aménagements à l'étude sont tout autant ralenties. D'où, un certain scepticisme face à la situation décrite qui ne fait que s'amplifier au regard de la procédure de l'offre de relogement.

§2. La procédure de l'offre de relogement

L'offre doit faire l'objet d'un certain nombre de propositions, dans des délais fixés par la loi.

I. Nombre de propositions

Si les travaux nécessitent l'éviction définitive des occupants, la loi oblige le débiteur de l'obligation de relogement à formuler au minimum deux propositions de relogement – article L 314-2 CU.

Si l'éviction est temporaire, les intéressés n'ont pas d'autre choix que d'accepter l'offre de relogement qui leur est faite. Sauf omission de la part du législateur, ce défaut d'option ne se justifie pas - sauf à considérer que le caractère provisoire des travaux implique quelques « sacrifices » - et est d'autant plus critiquable qu'il n'est pas offert d'autre alternative aux occupants de locaux à usage d'habitation, professionnel ou mixte. En effet, la loi ne prévoit d'indemniser que les commerçants, artisans ou industriels dont la réinstallation provisoire n'est pas possible.

Pour nuancer nos propos, il faut savoir qu'en pratique les opérateurs, par souci d'équilibrage, cherchent à multiplier leurs offres afin de satisfaire au mieux l'intérêt des occupants évincés. Telle est du moins « la politique » de la SEM d'aménagement Marseille Aménagement qui

conduit l'OPAH « République »¹⁶⁹ ; réalité corroborée par l'expérience acquise par l'équipe de la Société Centrale de l'Équipement du Territoire qui prend en charge les relogements sur le secteur plus large d'Euroméditerranée.

III. Délais

De façon générale, « toute offre de relogement, définitive ou provisoire doit être notifiée au moins six mois à l'avance » - article L 314-7 CU. L'occupant dispose en suivant d'un délai de deux mois pour faire connaître sa réponse ; « faute de quoi il est réputé avoir accepté l'offre ».

L'acceptation de l'offre dans les délais précités entraîne l'extinction de la créance à l'égard des occupants évincés. Inversement, elle fait perdre tout droit à indemnisation, tel que l'a rappelé la Troisième chambre civile de la Cour de cassation, dans une décision du 26 mars 1997, M et Mme Vicendon c/ Société d'équipement du Rhône et de Lyon, dont nous citons l'attendu de principe : « mais attendu qu'ayant constaté que les époux Vincendon avaient accepté l'offre de relogement de la SERL, dans deux appartements à leur choix sis dans leur quartier, sans formuler de critique, ni sur les caractéristiques des logements offerts, ni sur la question de savoir si ces logements correspondaient à leurs besoins, mais, malgré les lettres de la SERL, n'avaient pas précisé leur choix et retenu qu'il ressortait des fiches descriptives versées au débat que ces logements n'excédaient pas les normes HLM et correspondaient aux besoins des locataires évincés, la cour d'appel, qui a pu en déduire que les demandes d'indemnités pour perte de jouissance et pour réinstallation n'étaient pas fondées, a, par ces seuls motifs, et sans dénaturation, légalement justifié sa décision... »

Au-delà des délais légaux, à défaut de réponse du bénéficiaire de l'offre, le juge d'instance ou le juge administratif (cf. supra sur la répartition des compétences) validera la dernière offre formulée, dès lors qu'elle est compatible avec les besoins de l'intéressé ; l'occupant étant réputé avoir accepté l'offre selon la loi. A titre d'illustration, citons la décision de la Troisième chambre civile de la Cour de cassation, du 2 octobre 2001, selon laquelle « (...) ayant relevé, par motifs propres et adoptés, que la dernière des offres faites par la SEMEA XV portait sur un logement F4 en bon état d'habitabilité, comprenant une salle de bains au

¹⁶⁹ Information fournie à l'occasion d'un entretien avec Fernando Alcaniz, en charge des questions de relogement dans les OPAH gérées par Marseille Aménagement.

sein d'un immeuble correctement rénové et que Mme Abdeljalil ne prétendait pas que cet appartement quant à sa composition, sa surface et son prix ne correspondait pas à ses besoins, la cour d'appel, qui a retenu que la SEMEA XV avait rempli ses obligations de relogement à l'égard de Mme Abdeljalil et qu'il y avait lieu de déclarer valable la dernière offre, a légalement justifié sa décision. »

Enfin, selon le second alinéa de l'article L 314-7 CU, le droit à réintégration dans le local évacué par les occupants ne peut s'exercer qu'à la condition que le propriétaire les ait mis en demeure, « par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par acte extrajudiciaire, et dès l'achèvement des travaux, de lui faire connaître, dans le délai d'un mois et dans la même forme, s'ils entendent user de ce droit ». Dans le cas contraire, l'occupant, conserve le bénéfice de son droit - dans le délai légal des trois ans -, et pourra à ce titre s'opposer à toute offre de vente ou de mise en location du bien réhabilité. Au-delà des trois ans, il pourra réclamer l'application des dispositions de l'article L 314-2, conformément aux termes de l'article L 314-3, alinéa second CU.

La rigueur des règles procédurales alourdit la tâche des opérateurs et les astreint à ajuster au plus près les offres de relogement aux besoins des occupants évincés. Elle est cependant assouplie par l'encadrement conventionnel du relogement.

Section 2. L'encadrement conventionnel du relogement : un encadrement souple et adapté aux circonstances locales

Comme le faisait remarquer L. Loncle¹⁷⁰, ancien secrétaire d'Etat à la Ville, « les problèmes urbains sont beaucoup trop complexes pour être réglés par des normes édictées d'en haut ou pas des mesures empiriques accumulées, à la va-vite, les unes sur les autres ». Dans le même sens que ce dernier, bon nombre d'observateurs considèrent que la réussite d'une opération de relogement dans une action ou opération d'aménagement dépend largement de l'implication directe des autorités locales sur le terrain. L'établissement d'un dialogue avec les habitants est

¹⁷⁰ Cf. F. Loncle, 1993, Combattre l'exclusion, c'est unifier les villes, in *Après-demain*, n° 359, cité par J.M Stébé, *Que-Sais-Je ?*, La réhabilitation de l'habitat social en France, p. 118.

de toute évidence déterminant pour cibler au mieux leurs attentes et répertorier leurs besoins en matière de logement, afin de définir une stratégie d'intervention adaptée à la situation.

Conscients de cette réalité, les responsables d'Euroméditerranée et de la ville de Marseille, dans le cadre de l'opération « République », ont fait le choix de mener une action volontairement proche de la population dans le but d'encadrer au plus près les relogements. Outre la transcription d'objectifs (quantifiés) dans des documents contractuels dont nous nous interrogerons sur la portée juridique (§ 1), deux voies ont été privilégiées : la voie de la transparence, via la procédure de concertation, et la voie opérationnelle par l'assistance d'un opérateur technique chargé d'accompagner les habitants dans leurs démarches pour être relogés (§ 2).

§1. La transcription des objectifs liés au relogement dans des conventions

Pour nous resituer, rappelons que la Société P2C Immobilier et la Société Rue Impériale se sont engagées à réhabiliter 2 700 logements (1350 chacune), en contrepartie de subventions publiques (subventions « ANAH », complétées par des aides à la réhabilitation versées par les différents partenaires associés au montage de l'OPAH « Marseille-République »), d'une assistance pour mener les relogements (accompagnement des relogements par « la création d'un parc conventionné équivalent public ou privé mieux réparti »¹⁷¹) et d'une intervention sur l'espace public. Pour sa part, la société P2C s'est engagée à atteindre les objectifs cibles de programmation suivants :

- 30% de logements sociaux (dont environ la moitié confiée à des opérateurs sociaux, sous forme d'acquisition-amélioration avec une répartition conforme à la réglementation en vigueur) ;
- 30% de logements à loyers intermédiaires ;
- 30% de logements à loyers libres ;
- 10% du patrimoine pourra faire l'objet d'un arbitrage sur leur usage (hôtellerie, résidence hôtelière ou bureaux).

¹⁷¹ Selon les propres termes du *Protocole d'intention relatif à la mise en valeur et à la réhabilitation du patrimoine bâti de la société P2C sis rue de la République à Marseille, fixant les principaux objectifs de l'opération*, daté du 2 juillet 2001, qui pour des raisons de confidentialité ne sera pas annexé en fin d'étude.

L'originalité de cette démarche, nous semble-t-il, est double : elle tient, en premier lieu, dans le mode d'encadrement de l'action des deux propriétaires précités et le rappel de leur obligation de relogement. Estimant que le relogement était un des enjeux essentiels de l'opération, les autorités publiques ont exprimé leur volonté de dépasser le simple cadre légal et d'encadrer au plus près le processus de relogement par voie protocolaire. Par ce biais, l'Etat, l'EPAEM, la ville de Marseille ainsi que la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole, accompagnent les opérations de réhabilitation (rôle « facilitateur ») en contrepartie de l'engagement des parties signataires de conduire les relogements selon un « processus organisé » et « une contractualisation spécifique »¹⁷², dans une logique de concertation. Et c'est par l'inscription des objectifs formalisés dans les protocoles intentionnels¹⁷³, dans la convention d'OPAH que les sociétés P2C et Rue Impériale se trouvent de facto engagées dans les conditions sus mentionnées. Par le truchement du conditionnement du versement des subventions publiques au respect du principe du tiercement (1/3 de logements sociaux, 1/3 de logements à loyer intermédiaire, 1/3 de logements à loyers libres, le reste étant soumis à arbitrages), les autorités publiques maintiennent une part du parc en habitat social, dans le double but de reloger les populations à revenus modestes et de respecter le principe de mixité sociale. Ce qui nous paraît être une seconde originalité de la démarche des autorités publiques, relayée par l'intervention sur le terrain d'opérateurs techniques chargés du suivi des opérations de relogement et de l'accompagnement des populations.

§2. L'encadrement de l'opération de relogement par un opérateur technique chargé du suivi des opérations et de l'accompagnement des populations

Dans le but d'être à l'écoute de la population locale, les aménageurs peuvent recourir à l'assistance d'opérateurs techniques qui accompagnent les habitants et suivent les opérations. Telle est la mission des Maîtrises d'œuvre urbaines et sociales (MOUS) et des équipes opérationnelles chargées de l'animation et du suivi des OPAH, qui sont toutes deux mobilisées dans le cadre de l'opération « République ».

¹⁷² Ibid. ; extrait du protocole précité que nous nous permettons de citer.

¹⁷³ Protocoles intentionnels qui, comme leur formulation l'indique, sont dépourvus de valeur juridique.

La MOUS¹⁷⁴ est un outil opérationnel surtout connu des praticiens¹⁷⁵. Elle consiste notamment en une activité de conseil ou en l'apport d'une assistance par des maîtres d'œuvre compétents (urbanistes, architectes, bureaux d'études, etc.) à une collectivité, pour l'exercice de leurs responsabilités en cours d'opération (articulation avec les documents de planification urbaine, traitement des espaces publics, négociation avec les opérateurs, délivrance des autorisations administratives, etc.).

Dans le domaine de la lutte contre l'insalubrité, « le traitement social et opérationnel de la politique de sortie de l'insalubrité peut faire l'objet d'une MOUS spécifique « insalubrité », dans le cadre d'un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Celle-ci comporte les missions suivantes : le descriptif de l'état des logements préalable au rapport d'insalubrité, le traitement des logements insalubres par l'appui aux propriétaires (aide à la constitution des dossiers de financements, définition et suivi des travaux...), la remise en ordre des copropriétés dans le cadre de l'insalubrité, l'hébergement provisoire, le relogement définitif et l'accompagnement social des occupants »¹⁷⁶.

A l'intérieur du périmètre d'Euroméditerranée, une équipe « MOUS », menée par la Société Centrale de l'Équipement du Territoire, assure un rôle d'information sur le déroulement des opérations ; renseigne les intéressés sur leurs droits, leurs obligations, le processus de relogement ; recense les demandes de relogement ; et évalue les besoins (quantification et qualification des besoins). Elle est relayée par l'intervention de Marseille Aménagement, agissant en tant que concessionnaire, dans le cadre de l'OPAH « Marseille République » et du PRI « Panier Vieille-Charité » :

¹⁷⁴ Cf. circulaire n° 2002-34/UHC/IUH2/11 du 2 mai 2002 relative à l'emploi des MOUS pour le renouvellement urbain.

¹⁷⁵ Citons l'exemple de la MOUS mise en place dans les années 90 pour suivre l'opération de résorption du bidonville de Lorette sur le territoire de la commune marseillaise - cf. Elise Hénu, La résorption du bidonville de Lorette, histoire de vies, histoire de villes, Hommes et Migrations, n° 1213, mai-juin 1998, p. 92 ; dans le cadre de l'opération de démolition-reconstruction d'immeubles sur le site du Plan d'Aou, à Marseille, une MOUS fut confiée au CREPAH ; enfin le lecteur pourra se reporter à l'exemple de la MOUS conduite par l'ARELFA pour l'opération Aigues Douces, à Port de Bouc – cf. Martine Allaman, Cure de jouvence pour les Aigues Douces, Diagonal, février 1998, n° 129, p.48.

¹⁷⁶ Cf. annexe financière à la circulaire du 18/04/02 sur la lutte contre l'habitat indigne, relative aux aides financières.

Dans le cadre de l'OPAH « Marseille-République », la ville de Marseille a confié à la SEM Marseille Aménagement la mission d'animer et de suivre ladite OPAH. Pour l'essentiel, les missions de l'équipe opérationnelle chargée de l'animation et du suivi de l'OPAH sont périphériques à la conduite du relogement : elles consistent dans le suivi général de l'OPAH au regard de l'action de l'ensemble des propriétaires ; à informer le public sur les aides à la réhabilitation, la lutte contre l'habitat indigne ; à aider les propriétaires et les investisseurs dans les domaines administratif, social... ; à monter des dossiers de subvention pour la ville, l'Etat, l'ANAH, la région et le département ; à contrôler pour la ville, l'Etat, l'ANAH des travaux avant paiement des subventions ; à signaler les logements indignes ou insalubres ; enfin, notons qu'elle collecte les informations nécessaires à l'appréciation de la satisfaction des objectifs sociaux : objectifs de mixité, niveau de loyers, statuts d'occupation, peuplement. Son action en faveur du relogement demeure donc limitée à informer les propriétaires sur leurs droits et leurs obligations en la matière. En revanche, elle joue un rôle plus actif en matière de détection de l'habitat insalubre et peut dans le cadre de sa mission informer la DDASS ou le SCHS afin qu'une enquête de salubrité soit réalisée (enquête, rappelons le, qui pourra déboucher sur un arrêté d'insalubrité faisant obligation aux propriétaires de reloger les occupants des lieux).

Dans le cadre du PRI « Panier-Vieille Charité », Marseille Aménagement, en tant que concessionnaire de la ville de Marseille, a relogé les familles occupant les immeubles acquis préalablement (pour l'essentiel à l'amiable) par la ville de Marseille avant de débiter les travaux de réhabilitation. Sa démarche s'est établie en quatre temps¹⁷⁷ : en premier lieu, un diagnostic technique est réalisé. Celui-ci a pour objet de définir le degré d'insalubrité de l'immeuble ou du logement et l'urgence à en réduire le danger éventuel. Le repérage est suivi ensuite d'une enquête socio-économique qui vise à déterminer la situation du ménage (revenus, composition familiale, âge, maladie éventuelle, lieu de scolarité, etc.), ainsi que ses souhaits quant au logement lui-même (type, loyer, secteur envisagé, etc.). L'enquête achevée, un travail de prospection immobilière, en partenariat avec l'Adrim, l'Aslim, le Cabinet Entraide, le Pact-Arim des Bouches-du-Rhône ou la Sonacotra, s'engage afin de trouver un logement adapté aux besoins des familles évincées. Enfin, ils accompagnent les ménages tout le long du processus de relogement, dans le but d'instaurer un climat de confiance permettant

¹⁷⁷ Cf. *la Lettre de Marseille Aménagement* de mars 2002.

d'organiser le relogement dans les meilleures conditions et de mettre en place les aides financières et les suivis sociaux nécessaires à l'insertion dans le nouvel habitat.

La participation des occupants apparaît comme étant primordiale, au risque de couper « le fil d'Ariane de la réhabilitation »¹⁷⁸ et de répéter les déplacements incontrôlés des populations les plus pauvres, placées dans l'impossibilité de se reloger à proximité de leur ancien logement, en raison de l'inflation des loyers. Cette crainte, rappelant la rénovation passée du quartier de Belsunce, à Marseille, a conduit l'EPAEM à privilégier la voie la plus souple, c'est-à-dire la voie conventionnelle, pour encadrer au plus près les relogements nécessités par les travaux de réhabilitation et c'est dans ce cadre là que sont déployés les moyens de relogement.

¹⁷⁸ M. Anselme, M. Péraldi, Le Petit Séminaire à Marseille, in Les Annales de la recherche urbaine, 1985, n° 26, cité par Jean-Marc Stébé, in La réhabilitation de l'habitat social en France, Que Sais-Je ?, 1995, p. 97.

Chapitre 2. Les moyens disponibles pour reloger

Schématiquement, les autorités publiques disposent de deux moyens pour reloger les occupants évincés dans le cadre d'une action ou opération d'aménagement : le premier, le plus simple et le moins coûteux, est de recourir à l'offre disponible ; le second, plus contraignant, consiste à créer l'offre en vue de reloger les occupants évincés.

En revanche, la question reste ouverte quand l'obligation de relogement est assurée par les propriétaires bailleurs, comme dans l'exemple de l'opération « République ». Le Conseil d'Etat a rappelé dans une décision précitée, « M. et Mme Fofana », que la puissance publique n'était pas tenue dans ces circonstances de fournir un logement aux occupants évincés, sauf procédure d'extrême urgence, en cas de péril ou de situation d'insalubrité (cf. supra). D'où, certains doutes au sujet du respect du principe d'égalité entre les occupants relogés par la puissance publique et ceux relogés par un propriétaire privé ne disposant pas des moyens lui permettant d'acquitter ses obligations légales.

C'est la raison pour laquelle l'EPAEM et la ville de Marseille ont décidé d'accompagner l'action des sociétés P2C et Rue Impériale en relogant les occupants les plus nécessiteux dans le parc locatif public (section 1) et en « créant » l'offre pour reloger, en remettant sur le marché les logements vacants (section 2).

Section 1. Le recours à l'offre disponible pour reloger les occupants évincés

C'est sûrement la solution la plus simple et la moins onéreuse et, pour cette raison, est privilégiée par la puissance publique. Elle est cependant d'un faible recours pour les propriétaires bailleurs qui ne disposent pas forcément de « réserves locatives » leur permettant de reloger leurs locataires, le temps des travaux. Ce qui peut constituer un frein à la réalisation des travaux de réhabilitation.

Dans le cas de l'opération « République », originalement, c'est l'inverse qui se produit. Les sociétés P2C et Rue Impériale disposent d'un grand nombre de logements vacants (§1), pour

partie destinés à accueillir les occupants évincés¹⁷⁹, en complément d'un appui des autorités publiques et des bailleurs sociaux pour les plus nécessiteux (§2).

§ 1. Le relogement dans le patrimoine vacant des propriétaires bailleurs

L'opération « République », nous en convenons, constitue un contre exemple du genre du fait de sa nature, de son montage, de ses caractéristiques (cf. supra) et aussi du fait des moyens de relogement mis en œuvre. La Société P2C et à la Société Rue Impériale relogent les occupants évincés dans une partie de leur patrimoine resté vacant, dans le strict respect de leurs obligations légales et conventionnelles (cf. supra).

L'opération n'en demeure pas moins complexe en raison des multiples contraintes ressortant de la loi et des conventions évoquées précédemment : l'état de vétusté du parc immobilier et le petit nombre de logements déjà réhabilités, auxquels s'ajoute l'obligation faite à la Société P2C d'affecter un tiers de son patrimoine réhabilité en logements sociaux¹⁸⁰, le tout conformément au principe de mixité sociale, limitent considérablement les marges de manœuvre des opérateurs. En l'état, sauf s'ils réhabilitent en priorité les logements à vocation sociale destinés à accueillir les familles déplacées, le relogement des intéressés supposera le recours à des solutions provisoires, dans des logements en attente d'être réhabilités, ce qui n'est pas sans poser le problème de la conformité de ces logements avec les règles d'habitabilité (cf. supra). Les occupants les plus nécessiteux, à la limite de la détresse sociale, étant quant à eux pris en charge par les autorités publiques en appui de l'action menée par la Société P2C et la Société Rue Impériale.

¹⁷⁹ Mise à disposition en dehors de toute contrainte. La possibilité de réquisitionner des logements vacants étant abordée dans la section suivante relative aux moyens permettant de créer l'offre.

¹⁸⁰ Noter qu'à la date de la signature de la convention d'OPAH « Marseille-République », à laquelle nous nous référons, la soumission de la Société Rue Impériale au seuil de 30% de logements sociaux demeurait en projet ; et faute pour nous de disposer du protocole intentionnel conclu entre l'EPAEM et la Société Rue Impériale, nous restons au stade du projet.

§ 2. Le relogement en appui dans le patrimoine des autorités publiques et des partenaires sociaux

Dans le cadre d'actions ou opérations d'aménagement, la puissance publique dispose de logements dits « tiroirs »¹⁸¹. Comme leur nom l'indique, il s'agit de locaux à la disposition de l'Etat et des autorités locales pour reloger, au moins temporairement, les habitants dans la zone opérationnelle ou dans les alentours. C'est une solution par nature temporaire et le plus souvent destinée à faire face à des cas d'urgence.

Actuellement, sur le territoire de Marseille nous dénombrons 53 logements affectés en « tiroirs » propriété de la ville de Marseille, Marseille Aménagement, la SONACOTRA, l'ASLIM et différents bailleurs sociaux (HMP, Marseille Habitat, OPAC sud, Phocéenne d'habitation, Logirem, Erilia, Sogima, Hlm Méditerranée), dont seulement 22 disponibles. Ce qui paraît bien peu pour répondre à l'urgence de la situation, tout particulièrement face au problème endémique des hôtels meublés insalubres au centre-ville de Marseille. Le projet de porter le nombre de logements « tiroirs » à 124 sur la ville de Marseille permettrait une plus grande souplesse dans la gestion des relogements par la ville et les bailleurs sociaux.

Faute de disponibilités locatives suffisantes, les autorités locales et les aménageurs n'ont d'autre choix que de créer l'offre pour répondre aux besoins de relogement, en complément du parc déjà disponible pour reloger les occupants évincés.

Section 2. Créer l'offre pour répondre aux besoins de relogement

Le premier moyen est de recourir à la disponibilité foncière qui est jugée extraordinaire sur le périmètre d'Euroméditerranée - certains estimant que l'on peut envisager la construction de 3000 ou 5000 logements ; l'EPAEM affichant quant à lui l'objectif de 4000 logements neufs (dont PLU-PLAI) et 6000 logements réhabilités à long terme – pour bâtir des logements

¹⁸¹ P.P Danna utilise l'expression de « volant de logements disponibles » - cf. P.P. Danna, La notion d'opération d'aménagement : regard sur l'insertion d'un concept substantiel dans l'ordre juridique positif, Thèse Nice, 1991, p. 357.

destinés à accueillir les occupants évincés. C'est une solution mise en œuvre dans le cadre des démolitions des ensembles dégradés¹⁸² et autorisée par la loi pour reloger les expropriés quand l'administration expropriante ne peut effectuer le relogement des locataires et occupants des immeubles expropriés dans des locaux existants ou en construction lui appartenant ou susceptibles d'être mis à sa disposition¹⁸³.

Cependant cette solution reste exceptionnelle en raison du coût qu'elle engendre et de l'inadéquation de l'offre créée avec la nature des besoins des personnes relogées¹⁸⁴. Pour cette raison, les autorités publiques utilisent en priorité des procédés plus souples et moins coûteux, issus de la politique des logements sociaux (§1) et, faute d'autre possibilité, recourent in extremis à des procédés contraignants (§2).

§1. Les procédés issus de la politique du logement

Depuis une cinquantaine d'années, l'Etat a développé diverses catégories d'aides au logement en faveur de la réhabilitation du bâti ancien. Il s'agit, pour l'essentiel, du prêt locatif à usage social, du prêt locatif aidé « Intégration », de la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et occupation sociale et des subventions de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat aux propriétaires bailleurs et aux propriétaires occupants.

Dans l'optique, de remettre sur le marché locatif un grand nombre de logements vacants tout en s'assurant du maintien sur place des populations relogées, l'EPAEM et la ville de Marseille en accord avec la Société P2C Immobilier et la Société Rue Impériale ont privilégié deux voies : le conventionnement d'une partie du parc d'habitation en contrepartie du financement partiel des travaux par l'ANAH, la ville de Marseille, l'Etat, la région et le département (I) et

¹⁸² Cf. circulaire du 22 novembre 1998 qui autorise la démolition, dès lors que le recours à ce moyen relève d'une logique globale et s'accompagne à la fois d'une concertation avec les habitants et d'un plan de relogement – Cf., à ce sujet, Marie-Claude Diebold, Stratégie pour renouveler la ville, Diagonal, juillet-août 1999, n° 138, p. 18-19.

¹⁸³ Cf. articles R 14-1 et s. du Code de l'expropriation pour utilité publique.

¹⁸⁴ A l'instar des lofts et maisons de ville réalisés par George V Appolonia dans le quartier de la Joliette, à Marseille, destinés à absorber le retour des jeunes actifs et des cadres en centre-ville selon Euroméditerranée – cf. plaquette Marseille Euroméditerranée Le pôle d'affaires Sud-Européen, distribuée par l'EPAEM.

la cession d'une autre partie à des bailleurs sociaux dans le cadre d'une opération d'acquisition-amélioration (II).

I. Le conventionnement ANAH

Le principe du conventionnement ANAH repose sur « le choix du propriétaire bailleur d'accompagner le bénéficiaire d'une subvention de l'ANAH, de la signature d'une convention qui lui donnera accès à une aide majorée en échange d'un engagement de location de neuf ans assorti de conditions de loyer et de ressources qui assimilent le logement ainsi conventionné à un logement social »¹⁸⁵.

Selon les informations en notre possession, tel serait le choix de la Société Rue Impériale, qui a exprimé son intention de conventionner une centaine de logements sur 300 réhabilités, en contrepartie de subventions de l'ANAH majorées par des aides aux travaux de réhabilitation versées par la ville de Marseille, la région PACA, le département des Bouches du Rhône en régime normal (régime « OPAH ») et en régime à vocation sociale (régime « logements d'insertion privés »)¹⁸⁶.

Le recours au conventionnement offre ainsi le double avantage de couvrir une partie des frais de réhabilitation engagés par la Société Rue Impériale sur son patrimoine et de remettre sur le marché des logements aux loyers plafonnés et réservés aux ménages à bas revenus, permettant d'accueillir les occupants évincés qui en font la demande.

En complément de l'offre créée par le conventionnement d'une partie du parc de la Société Rue Impériale, la réalisation d'opérations d'acquisition-amélioration par des bailleurs sociaux est une autre voie envisagée. C'est la piste qu'explore la Société P2C Immobilier pour reloger les locataires qu'elle déplace pour les besoins des travaux.

¹⁸⁵ Selon la définition donnée par Jean-Claude Driant, in Sous la direction de Marion Segaud, Jacques Brun, Jean-Claude Driant, Dictionnaire de l'habitat et du logement, Armand Colin, 2002, p. 94.

¹⁸⁶ Juste pour information, il faut savoir qu'il existe des aides spécifiques de l'ANAH pour aider la réhabilitation de logements situés hors du périmètre de l'OPAH, mais destinées à des relogements liés à celle-ci > circulaire du 20 octobre 1994 de l'ANAH relative aux conditions particulières d'intervention en OPAH – cf. Gilles Godfrin, in Aménagement urbain et bâti existant, Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, tome 4, L.G.D.J, 1999, p. 162.

II. Les acquisitions-améliorations par les bailleurs sociaux

Selon Estelle Kessler, l'acquisition-amélioration constitue une modalité de production d'offre de logements locatifs sociaux¹⁸⁷. Elle consiste pour un bailleur social à acquérir des logements existants, au moyen de prêts spécifiques, « pour leur donner un statut social après y avoir fait des travaux d'amélioration », sauf s'il s'agit de produire une offre très sociale destinée aux logements défavorisés¹⁸⁸.

C'est la seconde voie privilégiée par les acteurs publics et la Société P2C Immobilier dans l'opération « République ». Elle fait l'objet de l'article 3 de la convention d'OPAH « Marseille-République » selon lequel : « à la demande des pouvoirs publics, certains immeubles du patrimoine de P2C seront réhabilités par des bailleurs sociaux avec des financements PLUS et PLAI dans le cadre d'opération acquisition-amélioration. L'objectif est fixé à 200 logements environ ». Etant précisé que « les logements sociaux seront réservés, sauf exception, aux populations résidant déjà dans le périmètre de l'OPAH ».

En l'espèce, cette technique présente un intérêt réciproque : la Société P2C Immobilier cède une partie de son patrimoine (30% environ) occupé par des familles à problèmes sociaux à un professionnel du social, se déchargeant de la sorte de son obligation de relogement au profit du nouvel acquéreur tout en respectant le principe du tiercement (cf. supra). D'un autre côté, l'intervention d'un bailleur à vocation sociale constitue une garantie supplémentaire, aux yeux des autorités publiques, en termes de maintien sur place des populations à faibles revenus, conformément au principe de mixité sociale.

Le choix des autorités publiques de privilégier la voie du conventionnement et celle des acquisitions-améliorations, pour reloger les occupants évincés par les travaux de réhabilitation, n'exclut pas la possibilité de faire usage de procédures contraignantes si le déroulement des opérations venait à leur échapper.

¹⁸⁷ Cf. définition du terme « acquisition-amélioration » donnée par cette dernière, in Sous la direction de Marion Segaud, Jacques Brun, Jean-Claude Driant, Dictionnaire de l'habitat et du logement, Armand Colin, 2002, p. 6.

¹⁸⁸ Ibid.

§2. Les procédés contraignants à la disposition des autorités publiques in extremis

Parmi les différents moyens de contrainte à la disposition des autorités publiques¹⁸⁹, la ville de Marseille et l'EPAEM, en cas de désengagement des sociétés P2C Immobilier et Rue Impériale, privilégient deux procédures : la préemption des biens mis en vente, en vue de pourvoir au relogement de familles déplacées ou, solution extrême, présentée davantage comme un moyen de pression, l'expropriation pour réaliser des logements sociaux.

I. L'utilisation du droit de préemption pour assurer le relogement

Le recours à la procédure de préemption est un premier moyen à la disposition des communes et autres titulaires du droit de préemption, à l'instar de l'EPAEM sur le périmètre de l'opération « République ». Cette faculté constitue une solution de secours en cas de pénurie

¹⁸⁹ Les autorités publiques peuvent recourir à divers procédés contraignants autres que ceux envisagés par l'EPAEM et la ville de Marseille. Ainsi, elles peuvent qualifier un projet de construction ou de réhabilitation de logements destinés à accueillir des personnes défavorisées de Projet d'Intérêt Général – cf. à ce sujet, Sous la direction de Jean-Louis Bergel, Jean-Jacques Eyrolles, Marc André, Jean-Jacques Liard, Lamy Droit immobilier, Lamy, 2003, p.217, §548.

Le Préfet, dispose également de pouvoirs étendus pour créer de l'offre. Il peut ainsi se substituer aux communes situées dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants, qui ne remplissent pas le seuil légal de 20% de logements locatifs sociaux et signer en leur nom une convention avec un organisme compétent pour la réalisation et l'acquisition de logements sociaux – cf. à ce sujet, Emmanuelle Deschamps, Les pouvoirs préfectoraux de sanction et de substitution contre les communes défaillantes dans la réalisation de logements sociaux, AJDA, mars 2002, 218 et s.. Il peut également recourir à la procédure de réquisition prévue par les articles L 641-1 et s. CCH, « en cas d'urgence et de quasi impossibilité de pourvoir à l'hébergement des occupants pendant la durée de l'interdiction temporaire d'habiter ou de celle des travaux ».

« De même, il peut, après avis du maire ou du président de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale compétent, réquisitionner des terrains nus, pour réaliser des constructions provisoires nécessaires au relogement temporaire des personnes occupant un logement insalubre sur des terrains expropriés en application de la loi « Vivien » (article L 614-1 CCH) » - cf. circulaire n° 2002-36/UHC/IUH4/13 du 2 mai 2002 relative à l'application des dispositions de la loi SRU concernant l'habitat insalubre.

Enfin, citons l'article L 430-5 CU sur la base duquel le préfet peut subordonner une autorisation de démolir à la construction d'un immeuble pour y reloger les occupants – cf. CE 17 juin 53 Fichot Rec.290.

locative, mais, en contrepartie, est encadrée de très près par le juge administratif. A travers plusieurs décisions, le Conseil d'Etat a précisé l'état du droit en la matière dans un sens restrictif.

Selon ce dernier, l'article L 210-1, alinéa 1^{er} du CU¹⁹⁰ permet « à une commune d'exercer son droit de préemption sur un immeuble aux fins de reloger des personnes évincées de leur logement par des opérations d'aménagement y compris lorsque le bien préempté est situé hors de la zone où sont effectués les aménagements » - CE 2001 req. 202-791 –, à la double condition que le relogement soit dicté par la politique locale de l'habitat et apparaisse comme étant nécessaire.

Concernant la première condition, le CE a annulé la décision de préemption de la commune de Montrouge estimant qu'« il ressort des pièces du dossier que cette décision (la décision de préempter le pavillon de M. et Mme Rambaud, situé hors du périmètre de la ZAC de Montrouge Nord) a eu en réalité pour objet, en permettant de procéder ensuite à un échange entre l'immeuble ainsi préempté et un immeuble appartenant aux époux Onger situé dans le périmètre de la ZAC, de faciliter la cession amiable de l'immeuble appartenant à ces derniers ainsi que d'obtenir d'eux qu'ils renoncent aux actions contentieuses qu'ils avaient introduites contre différentes décisions prises par la commune pour la réalisation de la ZAC ; qu'elle ne saurait, dès lors, être regardée comme répondant aux objectifs définis par les dispositions précitées du CU, et se trouve entachée de détournement de pouvoir ». L'échange opéré dans le but de faciliter la transaction et de stopper le contentieux naissant est constitutif d'un détournement de pouvoir selon la Haute Juridiction¹⁹¹.

Enfin, tout récemment le CE¹⁹² a réitéré que l'intervention foncière devait être « justifiée par une politique locale de l'habitat qui implique le développement organisé d'une offre de

¹⁹⁰ Article L 210, al. 1^{er} CU : « Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement ».

¹⁹¹ CE 30 juillet 1997, Commune de Montrouge c/ Parmentier, req. n° 169-574 ; cf. conclusions de Christine Maugüé sous cet arrêt, in B.J.D.U, 6/97, p.442 et s. ; dans le même sens, CAA Paris 15.10.98 – n° 97PA00875.

¹⁹² CE – 2 espèces – 6 avril 2001, Commune de Montreuil c/ M. Labbé ; Commune de Montreuil c/ Mmes Ducloud.

logements adaptée aux besoins propres de chaque catégorie de population »¹⁹³. En d'autres termes, le relogement peut s'effectuer par le biais d'une préemption « à la condition que cela prenne place dans une action véritablement structurée et organisée qui puisse être raisonnablement regardée comme relevant de la politique de l'habitat »¹⁹⁴

Enfin, la préemption doit apparaître nécessaire¹⁹⁵ selon le CE¹⁹⁶ que nous citons : « considérant que le maire de Montreuil a motivé la décision de préemption attaquée par la nécessité de répondre aux besoins de relogement nés d'opérations réalisées sur des zones d'aménagement concerté situées sur le territoire de la commune ; que s'il a produit une liste des personnes expropriées de la zone d'aménagement concerté Valmy 1 et nécessitant un relogement, il n'a pas indiqué en quoi ces besoins de relogement ne pouvaient être satisfaits au moyen du parc de logements dont disposait déjà la commune ; qu'ainsi la nécessité, pour la commune, de recourir à l'exercice du droit de préemption aux fins de remplir ses obligations de relogement n'est pas établie ».

La jurisprudence du CE fixe clairement l'état du droit et lève tout doute sur la légalité d'une décision municipale de préempter un immeuble en vue de reloger des personnes touchées par une opération d'aménagement. La rigueur de la jurisprudence oblige les autorités locales à faire preuve d'initiative (la traduction d'une politique locale de l'habitat dans les faits) sans qu'elle puisse outrepasser la limite fixée par le législateur et rappelée par le CE.

Les limites apparentes de cette technique d'acquisition foncière peuvent dissuader une commune de recourir à cette voie, préférant utiliser la procédure d'expropriation pour reloger les occupants évincés.

¹⁹³ C'est la première fois que le CE se prononce sur le sens de la notion de « politique locale de l'habitat ».

¹⁹⁴ Cf. observations apportées aux conclusions de Pascale Fombeur sous CE (1/2 SSR) 6 avril 2001, Commune de Montreuil c/ M. Labbé ; Commune de Montreuil c/ Mmes Ducloud, B.J.D.U, 3/2001, p. 195.

¹⁹⁵ Condition rappelée à l'occasion du contrôle de la légalité d'une décision de préemption dans une zone d'aménagement différé créée avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1985 et qui nous semble transposable aux procédures actuelles du droit de préemption urbain et de la zone d'aménagement différé.

¹⁹⁶ CE 6 avril 2001, Commune de Montreuil c/ M. Labbé.

II. Le recours ultime à la procédure d'expropriation pour acquérir des immeubles destinés à reloger les occupants évincés

Quel que soit le contexte dans lequel on y recourt, l'expropriation est toujours la solution de dernier recours ou la seule adaptée à l'opération envisagée. Dans le domaine de la politique du logement, elle s'avère inévitable « pour remplir l'obligation de réaliser des logements sociaux et permettre la création de logements sociaux sur des terrains dont le prix d'achat est parfois exorbitant ». « Elle apparaît ainsi comme un instrument de mise en oeuvre d'une politique sociale »¹⁹⁷.

Ayant à l'esprit une telle réalité, les autorités publiques intervenant dans le cadre de l'opération « République », ont affirmé leur intention de recourir à la procédure d'expropriation sur le périmètre de ladite opération. La ville de Marseille a pris, à cet effet, une délibération en décembre 2002 sur le principe d'une déclaration d'utilité publique pour créer du logement social (environ 200 logements). Ainsi elle entend répondre aux besoins de relogement liés à l'opération¹⁹⁸ et se donne les moyens d'appuyer l'action des sociétés P2C Immobilier et Rue Impériale. Au surplus, elle agite la menace de l'acquisition forcée en cas de désengagement de la part desdites sociétés.

¹⁹⁷ Didier Raffo, La place de l'expropriation dans l'aménagement de l'espace communal, mémoire pour le DESS Droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement, Aix-en-Provence, 2000/2001, p.59.

¹⁹⁸ Information fournie par Robert Varret, Directeur du Service redynamisation des quartiers à Euroméditerranée et Marc Guyot, responsable des opérations en centre-ville, auprès de la Direction de l'habitat de la ville de Marseille.

Conclusion de la troisième partie

Les solutions de relogement décrites traduisent la volonté des autorités locales de mener à bien le processus de relogement, dans le respect des objectifs définis par les intervenants. Ce que l'on peut saluer. Sur le plan des effets, l'opération étant actuellement à peine engagée, il ne nous est pas permis de nous prononcer sur l'effectivité des moyens mis en œuvre, sous une seule réserve : la mise en œuvre du principe de mixité sociale. Au regard des seuls éléments en notre possession, nous émettons quelques doutes quant à l'efficacité des procédés mis en œuvre pour assurer la mixité sociale. Le projet d'attirer en centre-ville lesdites « classes moyennes » suppose un rééquilibrage des populations par le « haut » si l'on peut dire¹⁹⁹. D'où la question du maintien des populations sur place, qui dans la grande majorité se composent de familles immigrées, déshéritées, incapables de supporter un loyer à hauteur des prix du marché. Très concrètement, comment peut-on reloger l'ensemble des habitants dans seulement un tiers du parc d'habitation à destination sociale²⁰⁰? Le conventionnement d'une partie du parc et l'appui fourni par la ville et les bailleurs sociaux permettront-ils d'« absorber » le surplus de personnes à reloger ? Enfin, au terme du bail des locataires relogés dans des immeubles conventionnés, qui peut garantir le maintien des intéressés dans le quartier, face au renchérissement des prix des loyers ? La question reste posée...

¹⁹⁹ Sur ce point là et les effets pervers du principe de mixité sociale, cf. Didier Vanoni, La mixité sociale et le renouvellement urbain facteurs d'exclusion ?, Recherche sociale, avril-juin 2002, n° 162, p.29 et s.

²⁰⁰ Pourcentage approximatif établi sur la base des objectifs quantitatifs fixés aux sociétés P2C et Rue impériale et prenant en compte la part de logements affectés en social dans la partie en copropriété.

Conclusion générale

La problématique du relogement des occupants dans les actions ou opérations d'aménagement n'est pas une mais plurielle. Structurellement, son étude dépasse le simple champ du droit de l'urbanisme et de l'aménagement urbain et s'étend aux sciences sociales, économiques et politiques. Par voie de conséquence, le traitement du problème du relogement suppose la mobilisation des autorités politiques, des opérateurs d'aménagement, des services sociaux, mais aussi des sociologues, des urbanistes, des architectes, etc. ; le tout, dans le cadre d'une politique interventionniste menée au niveau local, en faveur d'un dialogue continu avec les habitants des quartiers cibles. L'opération « République », à Marseille, fournit à ce titre un exemple intéressant au regard de la stratégie déployée pour reloger les occupants dans des conditions acceptables.

Mais le choix de la stratégie opérationnelle ne conditionne pas à lui seul la réussite d'un relogement. Derrière celui-ci, se dissimule le problème majeur du coût élevé du relogement²⁰¹. Celui-ci place les propriétaires dans une situation d'inégalité, tous ne pouvant assumer à eux seuls le poids du relogement. Pour rentrer dans leurs frais, ils doivent faire une marge bénéficiaire nette (rapport entre ce que rapportera le logement libéré valorisé et le coût du relogement, auquel s'ajoute le coût des travaux engagés...). Il en résulte une tendance à l'augmentation des loyers, amplifiée par la spéculation inhérente à ce type d'opération²⁰² ; phénomène qui se répercute ipso facto sur le maintien dans ces quartiers réhabilités des populations les plus fragiles.

²⁰¹ Par exemple, s'agissant des opérations de démolition-reconstruction, « si on additionne le coût de la démolition elle-même, celui du relogement en aval et du diagnostic en amont, sans oublier le remboursement éventuel des prêts, on peut atteindre la somme de 100 000 francs par logement » - Cf. Paule Quilichini, La politique locale de l'habitat, Collection Essentiels Experts, Urbanisme, Grande Imprimerie Nationale, Editions techniques, 2002, p. 231.

²⁰² O. Piron, Le financement du renouvellement urbain, Etudes foncières, n° 90, mars avril 2001, p. 10 et s.

Faute de système de couverture publique des frais engagés, une nouvelle voie permettrait de couvrir le coût du relogement : il s'agit de la mutualisation financière²⁰³, reposant sur une solidarité financière active à l'échelle de l'agglomération. Solution à étudier...

²⁰³ Ibid., p. 13.

Bibliographie

Codes :

Code de l'urbanisme, Sous la Direction de René Cristini, Dalloz, 12^{ème} Edition, 2003

Code des baux, Commenté par Joël Monéger, Dalloz, 2002

Code de l'expropriation, Commenté et annoté par R. Hostiou, Litec, 2000

Code de la construction et de l'habitation, Commenté et annoté par P. Cornille et A. Durance, Litec, 2000

Encyclopédies :

Jurisqueuse Urbanisme et Construction

Code Permanent Construction et Urbanisme

Ouvrages généraux :

P. Merlin et F. Choay, Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, PUF, 3^{ème} Edition, 2000

C. Atias, J.L. Bergel, J. De Lanversin, A. Lanza (Sous la direction de), Lexique Droit immobilier, 2^{ème} Edition, 1994

M. Segaud, J. Brun, J.C. Driant (Sous la direction de), Dictionnaire de l'habitat et du logement, Armand Colin, 2002, p. 230

L. Favoreu (Sous la direction de), Droits des libertés fondamentales, Précis Dalloz, 2001, 2^{ème} Edition

Manuels :

J.B. Auby et H. Périnet-Marquet, Droit de l'urbanisme et de la construction, Montchrestien, 6^{ème} Edition, 2001

H. Jacquot et F. Priet, Droit de l'urbanisme, Précis Dalloz, 4^{ème} Edition, 2001

J.P. Lebreton, Droit de l'urbanisme, PUF, Collection Droit fondamental, 1993

H. Charles, Droit de l'urbanisme, PUF, 1997

P. Soler Couteaux, Droit de l'urbanisme, 3^{ème} Edition, Cours, Dalloz, 2000

P. Chateaufreynaud, Mémento de l'urbanisme, Publication du Moniteur, 1995

J-L. Bergel, J-J. Eyrolles, M. André, J-J. Liard (Sous la direction de), Lamy Droit immobilier, Editions Lamy, 2003

P. Hocreitere, J.P. Menge, L'urbanisme et les collectivités locales, Sofiac Edition, Tomes 2 & 3

Aménagement urbain :

V. Tiran, La protection des occupants lors de l'aménagement urbain des quartiers anciens, Mémoire réalisé pour le DESS Droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement, Aix-en-Provence, 1990

G. Godfrin, Aménagement urbain et bâti existant, L.G.D.J, Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, Tome IV, 1999

Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, du Ministère de la Culture et de la Communication et de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, Intervenir en quartiers anciens - Enjeux, Démarches, Outils, Le moniteur, 1999

P.P. Danna, La notion d'opération d'aménagement – Regard sur l'insertion d'un concept substantiel dans l'ordre juridique positif, Thèse, Nice, 1991

T. Vilmin, L'aménagement urbain en France – Une approche systémique, Certu, nov. 1999
Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat, GRIDAUH, Editions le Moniteur, 2000, 2001, 2002

J. Courrech, ZAC, Delmas, 1^{ère} Edition, 1997

F. Bouyssou, La réforme des procédures et du financement de l'aménagement, AJDA, 20 janvier 2001, p. 41 et s.

A. Lanza, Réflexions sur les problèmes posés en droit de l'urbanisme par les interventions sur le bâti existant, in Mélanges Cadoux, 1999, p. 143 et s.

M. Sauvez, Le grand aménagement reste à inventer, Etudes foncières, n° 84, automne 1999, p. 22 et s.

O. Piron, Le financement du renouvellement urbain, Etudes foncières, n° 90, mars avril 2001, p. 10 et s.

Le groupe juridique de la Direction de l'Urbanisme et de la Direction des Affaires juridiques de la Ville de Paris, Les convention publiques d'aménagement, B.J.D.U, 1/2003, p. 3 et s.

Circulaire n° 87-60, 7 juillet 1987, portant Dispositions législatives récentes en matière d'urbanisme, La Semaine Juridique, Ed. N., n° 39, p. 495 et s.

Circulaire UHC/OE/29 n° 2002-72 du 9 décembre 2002 portant orientation et programmation des crédits d'études locales dans le domaine de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction en 2003, in MTPB, 24 janvier 2003, p. 390 et s.

Politique du logement :

P. Quilichini, La politique locale de l'habitat, Collection Essentiels Experts, Urbanisme, Grande Imprimerie Nationale, Editions techniques, 2002, p. 224

P. Quilichini, Logement social et décentralisation, LGDJ, Bibliothèque de droit public, Tome 213, 2001

J.M Stébé, La réhabilitation de l'habitat social en France, Que-Sais-Je ?, PUF, 1^{ère} Edition, 1995

D. Vanoni, La mixité sociale et le renouvellement urbain facteurs d'exclusion ?, Recherche sociale, n° 162, avril-juin 2002

OPAH :

V. Marine, La mise en œuvre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat, La Gazette, 11 mai 1998, p. 30 et s.

Un nouveau dispositif pour les OPAH, editions-legislatives.fr/aj/dossiers_juridiques/2002-2/DP-04-02-12-11-50-D.html

Circulaire n°2002-68/UHC/IUH4/26 du 8 novembre 2002 relative aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat et programme d'intérêt général, in MTPB, Textes officiels, 22 novembre 2002, p. 375 et s.

Expropriation :

V. Fontaneau, Les différents statuts juridiques de l'occupant (ou du locataire) dans le droit de l'expropriation, Mémoire pour le DESS Droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement, Aix-en-Provence, 97/98

D. Raffo, La place de l'expropriation dans l'aménagement de l'espace communal, Mémoire pour le DESS Droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement, Aix-en-Provence, 2000/2001

Logement insalubre :

Circulaire 2002-36/UHC/IUH4/13 du 2 mai 2002, relative à l'application des dispositions de la loi SRU concernant l'habitat insalubre, in MTPB, Textes officiels, 10 mai 2002, p. 359 et s.

Circulaire n° 2002-30/UHC/IUH4/8 du 18 avril 2002 relative à la lutte contre l'habitat indigne, in MTPB, Textes officiels, 10 mai 2002, p. 359 et s.

MOUS :

Circulaire n° 2002-34/UHC/IUH2/11 du 2 mai 2002, relative à l'emploi des maîtrises d'œuvre urbaines et sociales pour le renouvellement urbain, in MTPB, Textes officiels, 10 mai 2002, p. 356

Droit des baux :

T. Jullien, Comment reprendre un logement loué, Litec Immo, 3^{ème} Edition, 2001

H. des Lyons, Y. Rouquet, Baux d'habitation – Rapports propriétaires locataires, Delmas, 2^{ème} Edition, 2002

J. Lafon et F. Lafon, Les baux d'habitation, Litec, 5^{ème} Edition

D. Grillet-Ponton, L'obligation de relogement dans les baux civils d'habitation, Loyer et Copropriété, nov. 2001, p. 5 et s.

Opération « République » :

Rapport d'Audit du Patrimoine immobilier de la Société P2C Immobilier, sis rue de la République, à Marseille, réalisé par la Société Nexitis, février 2003

Euroméditerranée, Schéma de référence actualisé. Une méthode pour un projet de renouvellement urbain, novembre 2002

T. Noir, La rue de la République vous appelle... , Le Point, n° 1481, 2 février 2001, p. 8 et s.

B. Gilles, A l'aube du renouveau, Le pavé n° 165, 12 au 18 juillet 2001

R.C, Le plus grand chantier européen de rénovation immobilière, TPBM, 3 août 2001

E. de Roux et M. Samson, Marseille accélère la reconquête de sa façade maritime, Le monde, 15 novembre 2002, p. 28 et s.

M. Chouraqui, Tous les acteurs de la réhabilitation en place, La Provence, 28 février 2002

W.A, Rue de la République, TPBM, n° 437, 5 février 2003, p. 7

R. Luongo, Dans l'univers des squats de la rue de la République, La Provence, 19 février 2003

La réhabilitation de la rue de la République en panne ?, La Provence, daté du 17 mars 2003

F. Guilledoux, Rue de la République : nettoyage par le vide, Marseille l'Hebdo, daté du 19 mars 2003

M. Chouraqui, Euroméditerranée tape du poing sur la table, La Provence, mars 2003

M. Sorel, Les propriétaires s'expliquent enfin, Le pavé, daté du 10 au 18 avril 2003.

Site internet www.euromediterranee.fr

Opérations de réhabilitation à Marseille :

E. Hénu, La résorption du bidonville de Lorette, histoire de vies, histoire de villes, Hommes et Migrations, Hors dossier, mai-juin 1998, n° 1213, p.89 et s.

L. Leroux, A Marseille, les anciens de l'immigration, oubliés de la rénovation urbaine, Le Monde, 22 juillet 2001

A.J. Louis, Que faire des ghettos du centre-ville ? Paris, Lyon et Marseille appliquent des stratégies différentes pour la « reconquête » de quartiers populaires comme la Goutte-d'Or, la place du Pont et Belsunce

C. Rémy, Centre de Marseille – Restauration immobilière, investisseurs et projets de ville : pour un nouvel aménagement dans les quartiers de Belsunce et Panier, Les cahiers du Grand projet urbain. La politique de l'habitat en débat, Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, novembre 1998

G. Davoine, La ville se rapproche de la mer, MTPB, 20 décembre 2002, p. 33 et s.

Site internet www.centrevillepourtous.asso.fr/article.php3?id_article=127

Annexes

Annexe n°1 : Plans de situation de l'opération « République »

Annexe n°2 : Convention d'OPAH « Marseille-République » du 22 avril 2002

Annexe n°3 : Décision du Tribunal d'Instance de Marseille du 13 août 2001 – 3331/01

Annexe n°4 : Décision de la Cour d'Appel d'Aix-en-Provence, 11^{ème} Chambre Civile, du 29 janvier 2003 – 01/17337

Table des matières

Avant-Propos	2
Avertissement.....	3
Sommaire	4
Introduction	5
Partie 1. Le relogement des occupants dans les actions ou opérations d'aménagement : une obligation d'une effectivité toute relative.....	12
Chapitre 1. Une obligation encadrée : les conditions à la prise en charge du relogement	13
Section 1. Une action ou opération d'aménagement affectant un immeuble occupé... 14	
§1. La protection des « occupants »	14
I. Les catégories d'occupants protégés par la loi	15
II. L'exclusion des personnes ne disposant pas d'un droit à prétendre quant à l'occupation des locaux.....	18
§2. Les incohérences maintenues	20
Section 2. L'existence d'un préjudice	21
§1. L'obligation de quitter les lieux : l'éviction des occupants	21
I. Les travaux doivent nécessiter l'éviction des occupants	21
II. Le droit d'exiger le départ des occupants.....	23
§ 2. Le préjudice résultant du départ des occupants.....	25
I. L'atteinte au droit de propriété et au droit de jouissance.....	25
II. La réparation du préjudice à un niveau égal.....	26
Section 3. L'exigence d'un lien de causalité (direct ou indirect ?) entre la réalisation d'une action ou opération d'aménagement et l'obligation pour les occupants de quitter leur logement.....	27
§1. L'appréciation légale des effets d'une action ou opération d'aménagement.....	27
§2. Une exigence récemment confirmée par la Cour d'Appel d'Aix-en-Provence	29

I. la clarification de l'état du droit des occupants touchés par une action ou opération d'aménagement	29
II. Une décision plaçant la puissance publique face à ses responsabilités	31

Chapitre 2. La prise en charge du relogement : Identification des débiteurs de l'obligation de relogement

Section 1. Détermination des débiteurs au regard de la loi.....

§ 1. La responsabilité de principe de la personne publique	33
I. L'initiateur public d'une action ou opération d'aménagement.....	33
II. Le « bénéficiaire d'une expropriation »	37
§ 2. Les atténuations au principe : La responsabilité particulière des propriétaires privés associés à une action ou opération d'aménagement urbain.....	39

Section 2. Le glissement d'une prise en charge assurée à une prise en charge assumée par la personne publique initiatrice

§ 1. Le transfert opéré au profit des opérateurs fonciers et des aménageurs.....	41
§ 2. Le transfert de facto au profit des propriétaires bailleurs associés à l'action ou opération d'aménagement	44

Conclusion de la première partie.....

Partie 2. Les garanties et contraintes ressortant de l'obligation de relogement : une protection atténuée par l'effet de la déliquescence du partage des responsabilités.....

Chapitre 1. Diversité et étendue des garanties et contraintes ressortant de l'obligation de relogement

Section 1. La variabilité des contraintes et des garanties selon le type d'intervention engagée

§ 1. La réglementation applicable aux interventions publiques mettant en œuvre des prérogatives de puissance publique.....	50
I. En cas d'expropriation	50
II. En cas de préemption.....	56
§ 2. La réglementation applicable aux interventions auxquelles sont associés les propriétaires bailleurs.....	58
I. L'association forcée des propriétaires bailleurs : les opérations de restauration immobilière et les actions de lutte contre l'habitat insalubre.....	58

II. L'association volontaire des propriétaires bailleurs dans le cadre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat	63
Section 2. Des contraintes et garanties d'un niveau inégal	66
§ 1. Des occupants placés dans une situation inégale selon le régime juridique applicable	66
§ 2. Des inégalités affectant l'étendue de la protection des occupants	67
Chapitre 2. La sanction du non-respect de l'obligation de relogement : vers le renversement de la tendance à la restriction de la responsabilité des contrevenants ?	69
Section 1. La responsabilité du propriétaire en cas de non-respect de la réglementation protectrice des occupants.....	70
§ 1. Les moyens d'action devant le juge civil	71
§ 2. Les moyens d'action devant le juge pénal	72
Section 2. La responsabilité de la puissance publique	73
§ 1. Responsabilité civile	74
§ 2. Responsabilité administrative	75
Conclusion de la deuxième partie	76
Partie 3. La conduite du relogement : formalités et moyens disponibles pour reloger les occupants	77
Chapitre 1. Les modalités d'encadrement du relogement	78
Section 1. L'encadrement procédural strict du relogement.....	78
§ 1. Caractéristiques du logement proposé.....	78
§2. La procédure de l'offre de relogement.....	83
Section 2. L'encadrement conventionnel du relogement : un encadrement souple et adapté aux circonstances locales	85
§1. La transcription des objectifs liés au relogement dans des conventions	86
§2. L'encadrement de l'opération de relogement par un opérateur technique chargé du suivi des opérations et de l'accompagnement des populations	87
Chapitre 2. Les moyens disponibles pour reloger	91
Section 1. Le recours à l'offre disponible pour reloger les occupants évincés.....	91
§ 1. Le relogement dans le patrimoine vacant des propriétaires bailleurs	92

§ 2. Le relogement en appui dans le patrimoine des autorités publiques et des partenaires sociaux.....	93
Section 2. Créer l'offre pour répondre aux besoins de relogement.....	93
§1. Les procédés issus de la politique du logement	94
I. Le conventionnement ANAH	95
II. Les acquisitions-améliorations par les bailleurs sociaux.....	96
§2. Les procédés contraignants à la disposition des autorités publiques in extremis.....	97
I. L'utilisation du droit de préemption pour assurer le relogement.....	97
II. Le recours ultime à la procédure d'expropriation pour acquérir des immeubles destinés à reloger les occupants évincés	100
Conclusion de la troisième partie.....	101
Conclusion générale	102
Bibliographie.....	104
Annexes.....	109
Table des matières	110