

**N° 383374**

**Mme D... et autres**

**9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 4 janvier 2017**

**Lecture du 18 janvier 2017**

## **CONCLUSIONS**

**Mme Emilie BOKDAM-TOGNETTI, rapporteur public**

Par une délibération du 25 juin 2009, le conseil municipal de Puget-sur-Argens a approuvé la mise en œuvre d'une opération de résorption de l'habitat insalubre de l'îlot des Bouchonnières I situé dans son centre-ville ancien. Dans ce cadre, le préfet du Var a pris une série d'arrêtés portant déclaration d'insalubrité irrémédiable des immeubles inclus dans le périmètre ainsi défini, notamment l'immeuble situé 18 rue du Général de Gaulle qui a fait l'objet d'un arrêté du 29 avril 2010. Par un arrêté du 31 mai 2011, le préfet du Var a pris un arrêté portant déclaration d'utilité publique et cessibilité au profit de la commune des parties d'immeubles appartenant aux consorts D... qui étaient incluses dans ce périmètre. Les consorts D... ont attaqué les arrêtés du 29 avril 2010 et du 31 mai 2011 devant le tribunal administratif de Toulon, qui a rejeté leurs demandes, avant de porter le litige devant la cour administrative d'appel de Marseille, qui a rejeté leur requête par l'arrêt attaqué.

Le premier moyen est un moyen d'irrégularité : il est tiré de ce que la cour a omis de viser et d'analyser leur mémoire déposé auprès du greffe de la cour le 7 mars 2014.

Si vous jugez que l'absence de visas des mémoires produits avant la clôture de l'instruction et ne contenant pas l'exposé de moyens nouveaux auxquels il n'aurait pas été répondu, n'entache pas le jugement d'un vice de nature à entraîner son annulation (CE, 2 février 2006, C..., n° 263423, T. p. 1022, concl. E. Glaser), et si vous jugez par ailleurs que le juge n'entache pas sa décision d'un vice de nature à justifier l'annulation de sa décision en ne répondant pas à un moyen inopérant, lequel étant regardé comme implicitement écarté, il nous semble délicat et, pour tout dire, impossible, de combiner ces deux jurisprudences. En effet, la seconde repose sur le présupposé que le juge a bien pris connaissance de ce moyen, et que le fait qu'il n'y a pas expressément répondu révèle qu'il l'a regardé comme inopérant, tandis que la première repose sur l'analyse que si un mémoire ne comporte rien de nouveau, peu importe que le juge le vise et l'analyse puisqu'il a déjà pris en compte le contenu de ce mémoire en visant et analysant les écritures précédentes, et sur la prémisse que dès lors que le juge répond aux moyens nouveaux

contenus dans un mémoire qu'il n'a pas visé, cette réponse révèle qu'il a bien tenu compte de ce mémoire même s'il a omis de le mentionner dans les visas. Mais en présence d'une absence de réponse à un moyen nouveau mais inopérant, il est impossible de savoir, lorsque le mémoire qui l'a soulevé n'a pas été visé, si ce défaut de réponse résulte de ce que le juge a tout simplement oublié de tenir compte de ce mémoire, ou s'il a regardé ce moyen nouveau comme inopérant.

Aussi, la circonstance que le moyen nouveau soulevé dans le mémoire du 7 mars 2014, tiré de ce que l'acte d'expropriation ne mentionnait pas certains lots leur appartenant et en déduisaient que la vente, en 2013, des parcelles nues à la société chargée de construire les nouveaux immeubles était illégale, était inopérant à l'encontre des actes attaqués, car postérieurs à ceux-ci, ne nous semble pas de nature à exclure l'existence d'une irrégularité à n'avoir pas visé ni analysé ce mémoire.

Mais encore aurait-il fallu que ce mémoire ait été régulièrement présenté. Or ce mémoire, s'il imite l'en-tête de l'avocat, a été rédigé par les requérants eux-mêmes et n'a pas été signé par leur avocat. Si celui-ci a annoncé par un courrier au greffe du 10 mars 2014 qu'il avait été informé du dépôt en son absence d'un mémoire par ses clients et indiquait « je vous confirme que je soutiendrai ce mémoire sous ma constitution », il n'a pas donné suite à cette annonce en signant le mémoire litigieux aux fins de le régulariser. Par suite, la cour n'a pas entaché son arrêt d'irrégularité en ne visant ni n'analysant ce mémoire.

En deuxième lieu, il est soutenu que la cour a omis de répondre au moyen tiré de ce que la fiche de renseignements cadastraux établie par les services de la commune de Puget-sur-Argens visait des biens qui ne leur appartenaient pas et qui, en réalité, appartenaient à la commune, alors que d'autres lots leur appartenant n'étaient pas mentionnés. Mais la cour a répondu au considérant 13 de son arrêt au moyen tiré de ce que l'arrêté du 31 mai 2011 reposerait sur des informations cadastrales erronées fournies par la commune contenues dans des fiches d'évaluation inexactes dans lesquels les lots ne sont pas correctement identifiés. La réponse qu'elle a ainsi apportée insatisfait sans doute les requérants, mais il n'y a pas d'irrégularité pour omission de réponse à moyen.

En troisième lieu, les requérants soutiennent que la cour a dénaturé les pièces du dossier et inexactement qualifié les faits en jugeant qu'ils ne justifiaient pas d'un intérêt à agir à l'encontre de l'arrêté du 29 avril 2010. Cet arrêté est celui par lequel le préfet a déclaré d'insalubrité irrémédiable l'immeuble situé 18 rue du Général de Gaulle. Les requérants ne sont ni propriétaires, ni occupants d'un lot situé dans cet immeuble, mais seulement propriétaires de lots d'un immeuble voisin. La cour a jugé que cette seule qualité de voisin ne suffisait pas à leur conférer intérêt pour agir contre cet arrêté, eu égard à la nature et la portée d'un tel arrêté qui n'implique notamment pas forcément sa démolition.

Vous avez jugé que des propriétaires d'immeubles situés à l'intérieur d'un périmètre d'insalubrité institué en application de l'article L.42 du code de la santé publique ont intérêt à contester la

totalité - ou une partie divisible – de ce périmètre, et non seulement la partie de celui-ci qui correspond à leur immeuble (CE, Section, 26 février 1982, *V...*, n° 18297, p. 310). De même évidemment s'agissant du propriétaire d'un immeuble insalubre situé dans ce périmètre (CE, 17 octobre 1997, *J...*, n° 173230, T. pp. 976-998-1077).

Mais ici, l'arrêté attaqué n'est pas l'acte portant délimitation du périmètre d'insalubrité – dont on peut comprendre qu'il soit attaquant par tout propriétaire d'immeuble, même salubre, inclus dans celui-ci – mais l'un des actes ultérieurs déclarant, à l'intérieur de ce périmètre, d'insalubrité irrémédiable un immeuble qui s'y trouve situé.

Les requérants font valoir que, même s'ils ne sont pas propriétaires de l'immeuble ainsi visé, ils sont voisins de celui-ci et que la déclaration d'insalubrité leur fait grief car elle est susceptible de conduire, dans l'hypothèse où l'immeuble ainsi visé serait ensuite voué à la démolition, à l'expropriation et la démolition des immeubles voisins lorsqu'ils sont indissociables et que cette démolition serait indispensable à la résorption de l'insalubrité de l'ilot. Il est vrai qu'ainsi qu'on le verra à l'instant, un immeuble salubre peut se trouver déclaré d'utilité publique et exproprié si son expropriation est indispensable à la démolition d'immeubles insalubres ou d'immeubles menaçant ruine. Toutefois, il nous semble qu'au stade de l'arrêté qui déclare d'insalubrité irrémédiable un immeuble, l'intérêt à agir des voisins de cet immeuble est encore trop incertain et indirect, dès lors qu'eu égard à sa nature et sa portée, un tel arrêté n'implique pas nécessairement la démolition ultérieure de l'immeuble : il se borne à interdire toute occupation de l'immeuble en cause, sans prescrire sa démolition

Par suite, nous vous invitons à confirmer l'arrêt de la cour sur ce point et à écarter le moyen tiré d'une dénaturaison et d'une inexacte qualification juridique des faits.

Le moyen suivant fait grief à la cour d'avoir commis une erreur de droit en jugeant que la circonstance que certains des lots concernés par la procédure d'expropriation ne seraient pas à usage d'habitation ne saurait faire obstacle à la mise en œuvre de la procédure d'expropriation prévue par l'article 13 de la loi du 10 juillet 1970.

En vertu de l'article 13 de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, dans sa rédaction alors en vigueur, peut être poursuivie au profit de l'Etat ou d'une collectivité territoriale l'expropriation des immeubles déclarés insalubres à titre irrémédiable, mais aussi, « à titre exceptionnel, des immeubles qui ne sont eux-mêmes ni insalubres, ni impropres à l'habitation, lorsque leur expropriation est indispensable à la démolition d'immeubles insalubres ou d'immeubles menaçant ruine, ainsi que des terrains où sont situés les immeubles déclarés insalubres ou menaçant ruine lorsque leur acquisition est nécessaire à la résorption de l'habitat insalubre, alors même qu'y seraient également implantés des bâtiments non insalubres ou ne menaçant pas ruine ».

Vous avez jugé que ne pouvaient être déclarés insalubres et faire à ce titre l'objet d'une expropriation sur le fondement de cette loi que des locaux à usage d'habitation, et non un immeuble affecté pour partie à des activités commerciales (CE 20 février 1987, *Ministre des affaires sociales c/ M. D... et Mme V...*, n° 70467). Vous en avez déduit, par une décision *P... et Mme C...* du 16 octobre 1996 (n° 90748, T. pp. 953-1059-1164), que des locaux et installations exclusivement affectés à un usage commercial ne pouvaient légalement être inclus dans le périmètre mentionné par l'article L. 42 du code de la santé publique, et que par suite, l'arrêté pris sur le fondement de l'article 13 de la loi du 10 juillet 1970 pour déclarer d'utilité publique l'acquisition de ces locaux et les déclarer cessibles était illégal.

Mais cette jurisprudence a été rendue sous l'empire d'une rédaction de l'article 13 de la loi différente de celle applicable au litige, lorsqu'il n'était prévu à cet article que la possibilité d'exproprier des « *terrains contigus ou voisins lorsque leur utilisation est indispensable à la réalisation des opérations en vue desquelles la déclaration d'utilité publique est prononcée* », la faculté d'inclure des immeubles ni insalubres ni impropres à l'habitation dont la démolition était indispensable à celle des immeubles insalubres étant alors prévue à un autre article : l'article 20 de cette loi. En se prononçant sur la portée de l'article 13, votre décision n° 90748 du 16 octobre 1996 ne se prononce donc pas sur la portée de la faculté d'expropriation d'immeubles ni insalubres, ni impropres à l'habitation, prévue à titre exceptionnel par l'article 20. En effet, dans cette affaire, le ministre ne soutenait nullement, ainsi que le soulignait votre commissaire du gouvernement, que l'inclusion des immeubles en cause dans le périmètre aurait été nécessaire à la résorption de l'insalubrité de l'ilot, ce qui peut être le cas notamment en cas de parcelles enclavées au sein d'un ilot insalubre.

Or en l'espèce, l'arrêté litigieux se fonde, pour déclarer d'utilité publique et cessibles des parties d'immeubles appartenant aux consorts D..., non sur le deuxième alinéa de cet article, qui mentionne les immeubles déclarés insalubres à titre irrémédiable en application des articles L. 1331-25 et L. 1331-28 du code de la santé publique, lesquels ne peuvent en effet être que des immeubles à usage d'habitation, mais sur le quatrième alinéa de l'article 13 de la loi du 10 juillet 1970, qui mentionne les immeubles qui ne sont pas insalubres mais dont l'expropriation est indispensable à la démolition d'immeubles insalubres.

On pourrait s'interroger sur le point de savoir si, dès lors que la notion d'immeuble insalubre ou d'immeuble impropre à l'habitation ne peut trouver à s'appliquer qu'à des locaux à usage d'habitation, seuls de tels locaux pouvant faire l'objet d'une déclaration d'insalubrité ou d'impropriété à l'habitation, alors la notion d'immeubles « *qui ne sont ni insalubres ni impropres à l'habitation* » devrait être regardée comme visant, non pas tous les immeubles, quel que soit leur usage, autres que ceux déclarés insalubres et impropres à l'habitation, mais seulement ceux des immeubles d'habitation qui, au sein de leur catégorie, n'ont pas fait l'objet d'une telle déclaration.

Telle est la thèse des requérants, qui invoquent à leur soutien une décision de la 3<sup>e</sup> chambre civile de la Cour de cassation du 7 septembre 2011 (Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 7 septembre 2011, n° 10-10.597, Bull. III n° 143), qui a jugé que : « *ayant relevé que, compte tenu de la présence sur le même site de logements frappés d'insalubrité irrémédiable et de bâtiments salubres ou commerciaux, la procédure d'expropriation s'était déroulée selon le droit commun et exactement retenu que rien n'interdisait l'application simultanée des textes de droit commun et de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 dès lors que les conditions requises pour l'application de cette loi aux logements insalubres étaient réunies, la cour d'appel en a déduit à bon droit que l'indemnité relative à l'expropriation de ces logements insalubres devait être fixée conformément aux dispositions de l'article 18 de cette loi* ».

Toutefois, si cet arrêt relève que l'expropriation elle-même a suivi le droit commun, la problématique sur laquelle la Cour de cassation prend position concerne, non la déclaration d'utilité publique et de cessibilité de biens salubres ou commerciaux, mais les méthodes de calcul de l'indemnisation due aux propriétaires d'immeubles insalubres et l'applicabilité de l'article 18 de la loi Vivien, qui tient compte de ce que l'absence d'entretien de son bien par le propriétaire a contribué à son insalubrité irrémédiable et par suite à son expropriation. C'est d'ailleurs la même problématique qui sous-tend l'arrêt d'Assemblée plénière du 19 février 1982, *Ville de Bordeaux c/ B...*, dans lequel la Cour de cassation a jugé que les dispositions de l'article 18 alinéa 2 de la loi du 10 juillet 1970, qui interdisent d'accorder au propriétaire exproprié de locaux et installations impropres à l'habitation l'indemnité de droit commun prévue par les articles L. 13-14 à L. 13-19 du code de l'expropriation, ne sont pas applicables à l'expropriation de locaux notamment à usage commercial, qui n'ont pas été affectés à l'habitation (voir aussi, en ce sens, Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 21 mars 1979, n° 78-10.083, Bull. 1979 III n. 74 p. 54).

Les requérants se prévalent également de votre décision *L...* du 7 mai 1993 (n° 110947, T. pp. 822-827-1038), dans laquelle vous avez jugé que l'administration peut recourir à la procédure de droit commun dans le cadre d'une opération qui dépasse la seule résorption de l'habitat insalubre. Mais il n'en résulte nullement que l'administration serait tenue de recourir à une telle procédure pour les locaux commerciaux affectés par une opération de résorption de l'insalubrité.

En réalité, la question nous semble encore non tranchée par votre jurisprudence – si l'on met de côté une décision du 7 mars 1994 de votre 6<sup>e</sup> sous-section jugeant seule concernant la déclaration d'utilité publique et de cessibilité sur le fondement de la loi Vivien d'un local commercial inclus dans un périmètre d'insalubrité, restée inédite et dans laquelle la question de droit examinée ne portait pas sur les conséquences du caractère commercial du local, mais sur le fait qu'il avait fait l'objet antérieurement d'une cession amiable (CE, 7 mars 1994, *Société nouvelle méditerranéenne de bijouterie et d'horlogerie*, n° 84495).

Or la notion d'immeubles ni insalubres ni impropres à l'habitation au sens de l'article 13 de cette loi nous paraît devoir être interprétée comme visant tout immeuble, quelle que soit son affectation, autre que ceux déclarés insalubres. Cela nous paraît conforme à la lettre de la loi et

plus cohérent avec l'objet de la faculté d'expropriation exceptionnelle ouverte par le quatrième alinéa de l'article 13 de la loi du 10 juillet 1970, qui vise à lever les obstacles à une opération de résorption de l'insalubrité en permettant la démolition de bâtiments indissociables de ceux frappés d'insalubrité. En outre, en prévoyant à son article 14 que le préfet fixe par arrêté « *le montant de l'indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires ainsi qu'aux titulaires de baux commerciaux* », la loi elle-même envisage que des locaux commerciaux puissent, dans certaines hypothèses, être concernés par la procédure d'expropriation dérogatoire qu'elle institue à son article 13. Quant aux travaux préparatoires de la loi du 10 juillet 1970, ils ne révèlent aucune intention de limiter aux immeubles entièrement à usage d'habitation la faculté d'exproprier des immeubles sains, mais se bornent à souligner qu'une telle extension de l'expropriation doit rester exceptionnelle.

Nous n'ignorons pas ce que la mise en œuvre de cette procédure peut avoir de brutal pour les propriétaires intéressés. Mais, d'une part, la loi elle-même circonscrit strictement la faculté d'user de cette voie pour exproprier les immeubles qui ne sont ni insalubres ni impropres à l'habitation en prévoyant qu'elle ne peut être mise en œuvre qu'« *à titre exceptionnel* » et « *lorsque leur expropriation est indispensable à la démolition d'immeubles insalubres ou d'immeubles menaçant ruine* ». D'autre part, le troisième alinéa de l'article 18 de la loi exclut logiquement l'application à ces propriétaires exempts de reproche des règles sévères de valorisation des biens prévues pour le calcul de l'indemnité d'expropriation par le deuxième alinéa de ce même article, qui dispose que la valeur des biens est appréciée, compte tenu du caractère impropre à l'habitation des locaux et installations expropriés, à la valeur du terrain nu, déduction faite des frais entraînés par leur démolition.

Par suite, en jugeant que la circonstance que des immeubles ne seraient pas à usage d'habitation ne saurait faire obstacle à la mise en œuvre de la procédure d'expropriation, la cour n'a pas commis d'erreur de droit. L'interprétation qu'elle a ainsi retenue nous paraît la plus conforme à la fois à la lettre et à l'objectif de la loi, en évitant d'imposer dans une telle hypothèse de mener deux fronts deux procédures d'expropriation pour une même opération, l'une selon le droit commun et l'autre selon la loi Vivien.

La cour n'a pas non plus commis d'erreur de droit en jugeant que l'arrêté du 31 mai 2011 ne méconnaissait pas le champ d'application de l'article 13 de la loi du 10 juillet 1970 en ce qu'il déclare d'utilité publique et cessible ces immeubles, dès lors qu'elle a relevé, par une appréciation souveraine exempte de dénaturation, que les immeubles dans lesquels se trouvent les lots appartenant aux consorts D... sont totalement enclavés dans l'îlot des Bouchonnières I et entourés d'immeubles déclarés insalubres à titre irrémédiable, et que les requérants ne contestaient pas sérieusement ce point, ni les conclusions de l'étude réalisée par la société « le Creuset Méditerranée » en ce qui concerne l'impossibilité technique et financière de conserver la seule partie de l'immeuble situé sur la parcelle cadastrée BD n° 48.

En effet, les structures des bâtiments autour de l'immeuble des requérants se soutenant mutuellement, il n'était pas possible de démolir les immeubles insalubres de « l'îlot des Bouchonnières n° 1 » tout en préservant celui des consorts D.... Le fait que les immeubles frappés d'insalubrité aient tous appartenu à la commune ne nous paraît pas conduire à regarder l'opération comme en dehors du champ de la procédure de l'article 10 de la loi Vivien.

En réalité, le pourvoi tente ici indirectement de pointer un détournement de procédure, en faisant valoir que la commune n'aurait recouru à la loi Vivien que pour pallier ses propres carences à effectuer les travaux nécessaires pour remédier à l'insalubrité des immeubles lui appartenant, mais un tel détournement n'a jamais été invoqué comme tel devant les juges du fond.

Il est enfin soutenu que la cour a méconnu les stipulations de l'article 1<sup>er</sup> du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en jugeant qu'ils n'étaient pas fondés à faire valoir que la mise en œuvre de la procédure d'expropriation de droit commun aurait permis de garantir les libertés fondamentales des administrés tels que le respect des droits de la défense et la consultation préalable.

Les requérants font valoir que la procédure dérogatoire de la loi Vivien ne permet pas de protéger leur droit au respect de leurs biens dans des conditions conformes à ces stipulations. Mais devant les juges du fond, les requérants n'ont jamais invoqué la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'invocation de l'article 1<sup>er</sup> est donc nouvelle en cassation. Par suite, vous ne pourrez que l'écarter comme inopérante. Au demeurant, notons que sur le terrain constitutionnel, les dispositions des 13, 14, 17 et 18 de la loi Vivien ont été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans une décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, *SARL l'Office central d'accession au logement*.

Aucun des moyens du pourvoi ne saurait donc prospérer.

Par ces motifs, nous concluons :

- au rejet du pourvoi des consorts D... ;
- et à ce que les consorts D... versent à la commune de Puget-sur-Argens 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.