

N° 450188 QPC
Mme T...

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies
Séance du 30 juin 2021
Lecture du 16 juillet 2021

Décision à mentionner aux tables du recueil Lebon

CONCLUSIONS

M. Nicolas POLGE, Rapporteur public

Les dispositions contestées, au quatrième alinéa de l'article L 1331-26 du code de la santé publique, qui donnent une définition légale du caractère irrémédiable de l'insalubrité d'un bâtiment, sont issues de l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005. Le conseil constitutionnel n'a pas eu l'occasion de se prononcer directement sur leur conformité propre à la constitution. Toutefois, dans sa décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, il les a prises en compte pour déclarer conformes à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen les dispositions de la loi du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, qui permettent l'expropriation de tels immeubles. Le conseil constitutionnel y a notamment relevé, au bénéfice de la constitutionnalité du dispositif, « *qu'une telle qualification est strictement limitée par l'article L. 1331-26 du code de la santé publique aux cas dans lesquels « il n'existe aucun moyen technique d'y mettre fin, ou lorsque les travaux nécessaires à sa résorption seraient plus coûteux que la reconstruction* ». On peut voir là un brevet de constitutionnalité au moins indirect.

Pour autant, le conseil constitutionnel n'est pas alors entré dans le débat porté aujourd'hui devant vous, qui consiste à déterminer si pour l'application de cette disposition, le coût de la reconstruction doit inclure celui de la démolition.

Sur cette question, en 2007, la ministre du logement et de la ville de l'époque s'est exprimée à l'Assemblée nationale, en réponse à une question orale, en ces termes : « *Il s'agit de comparer, suite à une évaluation sommaire, le coût des travaux de réparation à effectuer sur le bâtiment concerné par rapport au coût de sa reconstruction, calculé sur la base du coût moyen de construction d'un bâtiment neuf de même surface habitable, aux normes actuelles, hors coûts du foncier et de démolition.* »

La position du gouvernement est depuis lors constante : on ne tient pas compte du coût de démolition. C'est à cette compréhension de la loi que le tribunal administratif de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Lille et la cour administrative d'appel de Douai se sont conformées pour confirmer la qualification d'insalubrité irrémédiable retenue par le préfet du Nord à l'égard du logement dont Mme T... est propriétaire à Ligny en Cambrésis. Et c'est cette interprétation que Mme T... tient devant vous pour acquise à l'appui de sa question prioritaire de constitutionnalité.

On ne voit pourtant pas comment confirmer cette interprétation.

Elle est d'abord contraire au sens naturel des mots. Une opération de reconstruction se distingue d'une opération de construction en ce qu'elle ne part pas de rien ; si elle tend à reconstituer un état ancien disparu, elle peut avoir à passer d'abord par une destruction plus poussée des vestiges de cet état qui subsisteraient encore.

Elle méconnaît ensuite la réalité des situations. Une déclaration d'insalubrité porte sur des habitations qui existent. Pour comparer utilement l'alternative qui se présente entre des travaux de résorption de l'insalubrité et des travaux de reconstruction d'une habitation salubre, il faut bien mettre dans chacun des plateaux de la balance l'ensemble des opérations qui permettent de passer de l'existant à l'état final recherché, et donc inclure le coût de la destruction quand elle est nécessaire.

Cette interprétation ne correspond pas à la jurisprudence antérieure, puisque l'objet de l'intervention du législateur était de s'en écarter, notamment en abandonnant toute référence à la valeur vénale de l'immeuble. Et dans les quinze années écoulées depuis, vous n'avez pas rencontré la question.

Cette interprétation ne peut pas non plus s'appuyer sur quelque élément connu que ce soit des travaux préparatoires. Si la ministre s'est prévalué d'un avis très favorable du Conseil d'Etat, cet avis, sauf erreur, n'a pas été rendu public. Il ne semble pas non plus que les travaux parlementaires relatifs à la ratification de l'ordonnance (art. 44 de la loi 2006-872 du 13 juillet 2006) comportent d'indication en ce sens.

Cette interprétation va même à l'encontre de ce qu'on peut comprendre de l'intention des auteurs de l'ordonnance. Le rapport au président de la République indique en effet, à propos de la nouvelle définition de la notion d'insalubrité irrémédiable, *« en termes de politique publique, cela conduit à encourager la réalisation de travaux de réhabilitation, à préciser les obligations de propriétaires qui parfois laissent se dégrader leur bien tout en bénéficiant d'une importante rentabilité locative. Cela conduit aussi à permettre le maintien dans les lieux des occupants, ou leur retour, et à éviter le relogement systématique, toujours difficile, lorsqu'il n'est pas justifié »*

L'idée de favoriser ainsi la voie de la réhabilitation, avec le retour des occupants, que la loi ne prévoit bien entendu qu'en cas de travaux de résorption de l'insalubrité et non en cas d'insalubrité irrémédiable, passe nécessairement par une définition restrictive de l'insalubrité irrémédiable. Elle va donc dans le sens d'une évaluation haute du coût de reconstruction.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Et enfin, l'évaluation haute du coût de reconstruction, en réduisant les cas d'ouverture d'une possibilité d'expropriation, réduit la gravité des atteintes portées au droit de propriété.

Toutes ces raisons vous invitent à juger que contrairement à ce que soutiennent aujourd'hui tant le ministre des solidarités et de la santé que Mme T..., laquelle sera pourtant satisfaite que vous la contredisiez sur ce point, pour l'application de l'article L. 1331-26 du code de la santé publique, le coût de reconstruction de l'immeuble doit être apprécié en y intégrant le cas échéant celui de la démolition du bâtiment.

Parmi les différentes interprétations de la loi envisagées, celle que vous consacrerez ainsi étant celle qui restreint le plus les possibilités d'expropriation, vous n'aurez aucune raison de penser qu'elle pourrait conduire le conseil constitutionnel à réviser l'appréciation qu'il a portée dans sa décision n° 2010-26 QPC, quand il a fait de la définition légale de l'insalubrité irrémédiable une des conditions de conformité à l'article 17 de la Déclaration des droits des dispositions autorisant l'expropriation des immeubles déclarés irrémédiablement insalubres. La question soulevée ne paraît donc pas sérieuse.

Et par ces motifs, je conclus à ce que vous ne la renvoyiez pas au conseil constitutionnel.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.