

N° 474408
Mme B...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 16 octobre 2023
Lecture du 30 octobre 2023

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

« Les nations (...) ont découvert que l'âme de [leur] passé n'est pas faite que de chefs-d'œuvre, qu'en architecture un chef-d'œuvre isolé risque d'être un chef-d'œuvre mort ; que si le palais de Versailles, la cathédrale de Chartres appartiennent aux plus nobles songes des hommes, ce palais et cette cathédrale entourés de gratte-ciel n'appartiendraient qu'à l'archéologie ; que si nous laissons détruire ces vieux quais de la Seine semblables à des lithographies romantiques, il semblerait que nous chassions de Paris le génie de Daumier et l'ombre de Baudelaire »¹.

C'est en ces mots qu'André Malraux présentait à l'Assemblée nationale les objectifs de ce qui deviendra la loi (n° 62-903) du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière.

Il s'agissait alors de mettre un terme aux dérives de la rénovation urbaine qui, face aux urgences de l'après-guerre et afin de lutter contre les taudis, avait conduit à la démolition suivie de la reconstruction à neuf d'îlots urbains et de quartiers anciens revêtant pourtant un intérêt patrimonial significatif.

Pour ce faire, la loi Malraux introduisit une solution alternative à la rénovation urbaine, celle de la restauration immobilière, afin de *« concilie[r] deux impératifs qui pouvaient paraître jusque-là opposés : conserver notre patrimoine architectural et historique et améliorer les conditions de vie et de travail des Français »².*

¹ Présentation du projet de loi complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration, 23 juillet 1962

² Ibid.

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.

1. L'article L. 313-4 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable au litige issue de l'ordonnance (n° 2005-1527) du 8 décembre 2005, définit les opérations de restauration immobilière (ORI) comme « *des travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour objet ou pour effet la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles* ».

Le code distingue ensuite deux types d'ORI :

- d'une part, celles réalisées dans le cadre d'un secteur de sauvegarde doté d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSVM) approuvé, qui sont réalisées soit à l'initiative des collectivités publiques, soit à celle d'un ou plusieurs propriétaires, groupés ou non en association syndicale ;
- d'autre part, les ORI réalisées dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique (DUP), appelés communément « DUP travaux », laquelle, précise l'article L. 313-4-1, est prise « *dans les conditions fixées par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique* ».

Cette seconde modalité permet à la collectivité publique d'enjoindre aux propriétaires des immeubles concernés par la DUP d'effectuer des travaux précis qu'elle aura préalablement définis. L'article L. 313-4-2 prévoit que si le propriétaire fait connaître, au cours de l'enquête parcellaire, son intention de réaliser les travaux ou d'en confier la réalisation à l'organisme chargé de la restauration, son immeuble n'est pas compris dans l'arrêté de cessibilité. Le propriétaire peut dans cette hypothèse bénéficier de subventions de l'ANAH, les dépenses engagées au titre des travaux faisant en outre, sous certaines conditions, l'objet d'une réduction d'impôt (art. 199 ter viciés du CGI). Si au contraire le propriétaire refuse de réaliser les travaux, la collectivité peut acquérir l'immeuble à l'amiable ou après mise en œuvre la procédure d'expropriation d'utilité publique.

C'est ce dispositif original, seule procédure d'urbanisme permettant à une personne publique de prescrire aux propriétaires d'immeuble la réalisation de travaux sous peine d'expropriation, qui fait l'objet de la QPC et du pourvoi qui viennent d'être appelés.

2. A la fin des années 2000, la commune de Béthune, située dans le département du Pas-de-Calais, a décidé de lancer une opération de restauration immobilière visant à transformer les conditions d'habitabilité d'une trentaine d'immeubles situées dans son centre-ville.

Le premier programme de travaux a été déclaré d'utilité publique par un arrêté préfectoral du 16 août 2012, dont les effets ont été prolongés pour cinq ans par un nouvel arrêté du 1^{er} août 2017.

Par un arrêté du 21 décembre 2018, le préfet, ayant constaté à l'issue de l'enquête parcellaire que certains des propriétaires concernés avaient refusé d'exécuter les travaux prescrits, a déclaré cessibles les immeubles en question.

Parmi ces derniers, figure celui dont Mme B... est propriétaire, qui comprend notamment un ancien hôtel aujourd'hui désaffecté.

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.

Mme B... a sollicité devant le TA de Lille l'annulation de l'arrêté de cessibilité, excipant à cette occasion de l'illégalité de l'arrêté ayant déclaré d'utilité publique l'opération de restauration immobilière.

Par un jugement du 20 juillet 2021, le TA a rejeté cette demande, ce que la CAA de Douai a confirmé par un arrêt du 24 novembre 2022, contre lequel Mme B... se pourvoit devant vous.

3. A l'appui de son pourvoi, qui est demeuré au stade de la procédure d'admission, la requérante soulève une QPC dirigée contre les articles L. 313-4, L. 313-4-1 et L. 313-4-2 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction issue de l'ordonnance du 8 décembre 2005, qui fixent le régime de ORI réalisés dans le cadre d'une « DUP travaux ».

Ces dispositions étant incontestablement applicables au litige et n'ayant jamais été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel, il vous revient d'apprécier la nouveauté et le sérieux de la QPC.

Le caractère nouveau peut être aisément écarté, la requérante se prévalant d'une méconnaissance de l'article 17 de la Déclaration de 1789 relatif à la privation de propriété, dispositions dont le Conseil constitutionnel a eu maintes fois l'occasion de faire application. Et la seule originalité du dispositif ne saurait caractériser la nouveauté de la question au sens de l'ordonnance (n° 58-1067) du 7 novembre 1958.

Reste donc à apprécier son caractère sérieux.

La requérante fait valoir que le mécanisme de la « DUP travaux » est doublement contraire aux dispositions de l'article 17 de la Déclaration de 1789, d'une part, en ce qu'il autorise une expropriation pour la réalisation de travaux qui ne répondent à aucune finalité d'intérêt général, d'autre part, en ce qu'il permet une privation non nécessaire de la propriété, l'administration disposant d'outils moins contraignants que l'expropriation pour éviter la dégradation de l'habitat.

L'argumentation, prise dans ses deux branches, n'emporte pas la conviction.

3.1. Rappelons que le Conseil constitutionnel juge de manière constante qu'*« afin de se conformer [aux] exigences constitutionnelles [issues de l'article 17 de la Déclaration de 1789], la loi ne peut autoriser l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers que pour la réalisation d'une opération dont l'utilité publique a été légalement constatée »*³.

Autrement dit, ces dispositions n'imposent pas que la loi définisse *a priori* ce qui est d'utilité publique mais exigent seulement qu'il y ait au préalable une décision formalisée constatant cette utilité publique. Et vous avez jugé par une décision *Giraud* du 9 septembre 2011⁴, aux Tables sur ce point, que la condition relative à l'utilité publique posée par l'article

³ Cons. const., 16 janvier 1982, n° 81-132 DC, cons. 44 et 46 ; 30 septembre 2011, n° 2011-169 QPC, cons. 6 ; 2 décembre 2011, n° 2011-203 QPC, cons. 3

⁴ CE, 9 novembre 2011, *Giraud*, n° 351890, B

1^{er} du code de l'expropriation, dont il résulte que l'expropriation doit être précédée d'une déclaration d'utilité publique du projet⁵, « *correspond à l'exigence de nécessité publique (...) prévue par l'article 17 de la Déclaration* » de 1789.

Comme l'indiquait en effet déjà la section des travaux publics dans un avis (n° 354149) du 6 juillet 1993 publié au rapport annuel⁶, « *l'utilité publique n'est pas une notion juridique abstraite qu'il serait possible d'apprécier indépendamment d'un projet de travaux précis en vue desquels l'administration demande à acquérir des terrains par expropriation et des conclusions d'une enquête publique* ».

L'utilité publique ne saurait donc se constater qu'*in concreto*, sous le contrôle du juge administratif qui, saisi de la légalité d'une DUP, vérifiera que l'opération est effectivement d'utilité publique, c'est-à-dire, pour reprendre les termes de votre jurisprudence, « *qu'elle répond à une finalité d'intérêt général, que l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation et, enfin, que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt* »⁷.

Et vous avez bouclé la boucle en précisant, par une décision *Collectif des élus qui doutent de la pertinence de l'aéroport de Notre-Dame des Landes* du 17 octobre 2013, malheureusement non fichée, que ces « *modalités de contrôle de la légalité des [DUP] répondent aux exigences résultant de l'article 17 de la Déclaration* » de 1789⁸.

En définitive, vous l'aurez compris, une QPC critiquant, au regard des exigences issues de l'article 17 de la Déclaration de 1789, des dispositions législatives qui, à l'instar de celles contestées en l'espèce, subordonnent l'expropriation à une déclaration préalable d'utilité publique prise dans les conditions fixées par le code de l'expropriation, a peu de chance de prospérer.

Une telle QPC se heurte en effet nécessairement au bouclier de votre jurisprudence *Ville Nouvelle Est* et ses suites, c'est-à-dire au contrôle que vous effectuez de l'utilité publique de l'opération, lequel permet de vérifier que l'administration poursuit un objectif d'intérêt général et que l'expropriation est nécessaire pour atteindre ce but, ce qui garantit que les exigences issues de l'article 17 de la Déclaration de 1789 sont respectées.

⁵ Ces dispositions prévoient que « *l'expropriation, en tout ou partie, d'immeubles ou de droits réels immobiliers ne peut être prononcée qu'à la condition qu'elle réponde à une utilité publique préalablement et formellement constatée à la suite d'une enquête et qu'il ait été procédé, contradictoirement, à la détermination des parcelles à exproprier ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres personnes intéressées* ».

⁶ Conseil d'Etat, *Rapport public pour 1993*, Etudes et documents, La documentation française, 1994, p. 375

⁷ CE, 6 juillet 2017, *Commune d'Achères et autres*, n°s 371034 371056, B

⁸ CE, 17 octobre 2013, *Collectif des élus qui doutent de la pertinence de l'aéroport de Notre-Dame des Landes et autres*, n°s 358633,361548, C

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.

3.2. Pour contrecarrer une telle approche, la requérante se prévaut de la décision (n° 2014-426 QPC) du 14 novembre 2014 par laquelle le Conseil constitutionnel a censuré l'article 2 de la loi du 23 juin 1941 qui permettait à l'Etat, pour s'opposer à la sortie du territoire national d'une œuvre culturelle, de retenir ce bien, au motif qu'une telle privation de propriété n'était pas nécessaire pour atteindre l'objectif d'intérêt général de maintien sur le territoire national des objets présentant un intérêt national d'histoire ou d'art.

Il faudrait en déduire que l'article 17 de la Déclaration de 1789 implique en toutes hypothèses de vérifier qu'il n'existe aucune solution alternative à la privation de propriété, une telle appréciation devant s'effectuer non seulement au regard des pouvoirs dont dispose déjà l'autorité administrative mais également de ceux dont le législateur aurait pu la doter.

Cette objection ne nous convainc pas.

D'une part en effet, la configuration dont le Conseil constitutionnel a eu à connaître en 2014 est radicalement différente de la nôtre dès lors que la privation de propriété permise par les dispositions de la loi de 1941 n'était précédée d'aucune décision formalisée constatant l'utilité publique. De sorte qu'il était impossible au juge saisi de la légalité de la décision de l'autorité administrative de retenir le bien culturel de déployer son contrôle de l'utilité publique, et donc de garantir le respect des exigences issues de l'article 17 de la Déclaration de 1789.

D'autre part et en tout état de cause, la solution retenue par le Conseil constitutionnel repose explicitement sur la circonstance que la loi de 1941 contenait déjà un dispositif permettant à l'administration de refuser l'autorisation d'exportation des biens en cause, et donc de garantir l'objectif d'intérêt général de leur maintien sur le territoire national. De sorte que les deux dispositifs poursuivaient la même finalité et faisaient double emploi, privant dès lors de nécessité publique l'acquisition forcée de ces biens. Si tel n'avait pas été le cas, nous doutons fortement que le Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas du même pouvoir d'appréciation que le législateur et laisse à ce dernier le soin de déterminer ce qui relève de la nécessité publique⁹, aurait censuré les dispositions litigieuses.

Or, dans notre affaire, la « DUP travaux » poursuit notamment un objectif patrimonial que ne partagent pas les dispositifs existants mentionnés par la requérante, tels que l'obligation d'entretien des immeubles qui pèse sur les propriétaires (L. 126-1 et s. du code de la construction et de l'habitation) ou la législation sur les logements insalubres, avec lesquels le dispositif litigieux ne fait donc nullement double emploi.

Quoi qu'il en soit, on ne saurait déduire de la décision de 2014 que l'article 17 de la Déclaration de 1789 implique, lorsque le législateur a prévu un dispositif permettant d'exproprier des biens en vue de réaliser une opération après l'édiction une décision formalisée constatant cette utilité publique, de vérifier de manière abstraite que ce dispositif poursuit une finalité d'intérêt général et que l'expropriation est nécessaire à cet objectif, le

⁹ Cons. const., 25 juillet 1989, n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, cons. 19

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.

respect de telles exigences ayant vocation à être contrôlé par le juge administratif saisi de la légalité de la DUP.

3.3. Il reste néanmoins un espace de discussion sur les modalités du contrôle retenues par le juge sur l'utilité publique des projets concernés, l'auteur de la QPC pouvant notamment sur ce point mettre en cause la constitutionnalité de la portée effective que votre interprétation jurisprudentielle constante aurait conféré aux dispositions législatives critiquées¹⁰.

Mais sous cet angle, les arguments articulés par la requérante n'emportent pas la conviction.

Elle fait d'abord valoir que le mécanisme litigieux permet de recourir à l'expropriation pour la réalisation de travaux ne répondant à aucune finalité publique, par exemple pour de simples travaux de confort sur des immeubles en bon état.

Mais vous n'avez jamais retenu une telle solution, qui à l'évidence ne passerait pas le test de l'utilité publique.

Le guide relatif aux ORI publié par l'Agence nationale de l'habitat (Anah) indique d'ailleurs dans le même sens qu' « *on ne peut inclure dans une [telle opération] un immeuble en bon état, ou relativement en bon état, même si l'on considère qu'il fait partie d'un îlot, dès lors que l'on ne peut justifier son expropriation en application de la théorie jurisprudentielle dite du bilan* ».

Quant à l'affirmation de la requérante selon laquelle le contrôle de l'utilité publique de l'opération serait inefficace dès lors qu'il intervient à un stade où le contenu des travaux n'est pas arrêté, elle est inexacte, l'article R. 313-24 précisant que le dossier soumis à enquête comprend une notice explicative qui « *présente, au regard notamment des objectifs de transformation des conditions d'habitabilité et de mise en valeur du patrimoine, le programme global des travaux par bâtiment, y compris, s'il y a lieu, les démolitions rendues nécessaires par le projet de restauration (...)* ».

De sorte que le juge saisi de la légalité de la DUP aura dès ce stade connaissance de la nature et du montant des travaux et, par suite, sera en mesure d'apprécier l'utilité publique de l'opération.

Précisons en outre que le programme précis des travaux, qui aux termes de l'article L. 313-4-2 est arrêté « *après le prononcé de la DUP* », est naturellement susceptible d'être contesté devant le juge, lequel pourra dès lors s'assurer que l'inclusion d'un immeuble déterminé dans le périmètre d'expropriation est en rapport avec l'opération déclarée d'utilité publique et que les travaux impartis au propriétaire sont nécessaires à la réalisation de cette dernière.

La requérante mentionne ensuite votre décision *Commune de Mâcon* du 17 juin 2020, par laquelle vous avez jugé que les dispositions litigieuses ne faisaient pas obstacle à ce qu'un

¹⁰ Cons. const., 6 octobre 2010, n° 2010-39 QPC, cons. 2 ; 2 octobre 2020, n° 2020-858/859 QPC

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.

local à usage commercial présent dans un immeuble ou ensemble d'immeubles principalement destiné à l'habitation et devenu impropre à une activité commerciale, soit transformé, dans le cadre de l'opération de restauration immobilière, en habitation à des fins d'amélioration des conditions d'habitabilité de l'immeuble ou de l'ensemble d'immeubles¹¹.

Mais nous peinons à voir en quoi cette solution aurait pour effet de frapper d'inconstitutionnalité les dispositions critiquées dès lors que la possibilité de transformer en habitation un local à usage commercial désaffecté répond bien à une finalité d'intérêt général. Comme le relevait en effet Stéphane Hoynck dans ses conclusions, « *sans cela on laisserait des rez-de-chaussée d'immeubles d'habitation dans un état insalubre et peu engageant pour les résidents, parce que des propriétaires préfèrent laisser ces locaux désaffectés et non entretenus* », ce qui serait contraire à la finalité des ORI.

Pour toutes ces raisons, la QPC ne présente pas à nos yeux un caractère sérieux, et il n'y a dès lors pas lieu de la renvoyer au Conseil constitutionnel.

4. S'agissant du pourvoi proprement dit, aucun de ses moyens ne justifie selon nous que vous en prononciez l'admission.

4.1. Il est d'abord soutenu que la cour a commis une erreur de droit en jugeant qu'un hôtel avait une fonction d'habitation pour l'application de l'article L. 313-4 du code de l'urbanisme.

Mais, d'une part, ces dispositions, qui ne visent pas spécifiquement les habitations, prévoient uniquement que les ORI ont pour objectif de transformer « les conditions d'habitabilité » des immeubles concernés.

D'autre part, à l'appui de son moyen, la requérante se borne à faire valoir, outre des arguments inopérants tirés du Trésor de la langue française et du dictionnaire de l'Académie française, que les dispositions réglementaires du code de l'urbanisme relatives aux destinations et sous-destinations des constructions rangent les hôtels dans la destination « commerce et activités de service », et non dans la catégorie « habitation ».

Or, ces dispositions, qui figurent au sein du Titre V du code relatif aux PLU, portent sur l'utilisation du sol, et n'ont à nos yeux aucune raison de s'appliquer pour l'application des règles relatives à l'aménagement foncier, qui n'y renvoient nullement.

Précisons, à toutes fins utiles, que le guide de l'Anah indique dans le même sens que « *tous types d'immeubles ayant une quelconque fonction d'habitation, soit du fait de leur construction, soit de celui de leur aménagement, entrent dans le champ de la procédure [de restauration immobilière]* », et cite à titre d'exemple les hôtels¹².

3.2. Les trois autres moyens portent sur les motifs de l'arrêt par lesquels la cour, toujours pour écarter l'argumentation de la requérante tirée de ce qu'une ORI ne pouvait porter sur un

¹¹ CE, 17 juin 2020, *Commune de Mâcon et ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales*, n°s 427957 428098, B

¹² ANAH, *Les opérations de restauration immobilières (ORI)*, septembre 2010, p. 7

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.

immeuble abritant un hôtel, a estimé que l'immeuble de la requérante comprenait également des logements et qu'il n'avait pas une destination exclusivement commerciale

Mais ces motifs, introduits par un « en tout état de cause », n'étaient pas déterminants dans le raisonnement de la cour, laquelle on l'a dit a jugé en amont et à bon droit qu'un hôtel pouvait de toutes façons être inclus dans une ORI.

De sorte que ces moyens, dirigés contre des motifs surabondants de l'arrêt attaqué, sont inopérants en cassation¹³.

PCMNC au non renvoi de la QPC et à la non admission du pourvoi.

¹³ CE 30 avr. 1997, L..., n° 152391, B

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.