

Décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010

SARL L'Office central d'accès au logement

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 18 juin 2010 par le Conseil d'État (décision n° 337898-337913 du 18 juin 2010), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité des articles 13, 14, 17 et 18 de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre aux droits et libertés que la Constitution garantit. Le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

Les articles 13, 14, 17 et 18 de la loi du 10 juillet 1970 modifiée confient au préfet la possibilité de déclarer l'expropriation d'utilité publique de certains immeubles ou terrains dans deux hypothèses :

- pour les immeubles déclarés insalubres à titre irrémédiable, en application de l'article L. 1331-25 ou L. 1331-28 du code de la santé publique ;
- pour les immeubles ayant fait l'objet d'un arrêté de péril assorti d'une ordonnance de démolition ou d'une interdiction définitive d'habiter, en application de l'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation.

Cette procédure d'expropriation est, sur différents aspects, dérogoratoire à celle régie par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ; notamment :

- elle impose au préfet d'indiquer, dans son arrêté, la collectivité publique ou l'organisme au profit de qui est poursuivie l'expropriation, et de mentionner les offres de relogement faites aux habitants ;
- l'arrêté déclare la cessibilité et fixe le montant de l'indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires et aux titulaires de baux. Cette évaluation ne peut toutefois être inférieure à l'évaluation faite par le service des domaines.

Mais surtout :

– elle permet la prise de possession de l'immeuble dès paiement ou consignation d'une indemnité provisionnelle dont le montant est fixé par arrêté du préfet ;

– elle limite l'appréciation de la valeur des biens, sauf exceptions, au montant du terrain nu déduction faite des frais entraînés par leur démolition.

II. – La conformité à la Constitution

La question prioritaire de constitutionnalité portait sur la conformité des articles 13, 14, 17 et 18 de la loi du 10 juillet 1970 au droit de propriété garanti par les dispositions des articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Selon la société requérante, les dispositions de la loi du 10 juillet 1970 porteraient atteinte au droit de propriété en ce qu'elles ne respectent pas l'exigence d'une indemnité juste et préalable et n'offrent pas de voies de recours appropriées.

1. Le Conseil constitutionnel a logiquement opéré son contrôle sur le terrain plus exigeant de l'article 17 de la Déclaration de 1789.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel distingue la privation ou la dénaturation du droit de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 et l'atteinte aux conditions d'exercice de ce droit au sens de ses articles 2 et 4¹. Dans le premier cas, la privation ne peut intervenir que « *lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». Dans le second cas, le Conseil examine si l'atteinte portée aux conditions d'exercice du droit de propriété est justifiée par des motifs d'intérêt général².

Le transfert de propriété est ainsi encadré par l'article 17 de la Déclaration de 1789, aux termes duquel : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul*

¹ Décisions n° 2010-607 DC du 10 juin 2010, *Loi relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée*, cons. 9 ; n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC Kimberly Clark*, cons. 5.

² Décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991, *Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales*, cons 22.

ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. »

Le Conseil constitutionnel a fait application de sa jurisprudence classique, issue de la décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989³, selon laquelle :

– afin de se conformer à ces exigences constitutionnelles, 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 est légalement constatée ;

– la prise de possession par l'expropriant doit être subordonnée au versement préalable d'une indemnité ;

– pour être juste, l'indemnisation doit couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation ;

– en cas de désaccord sur la fixation du montant de l'indemnisation, l'exproprié doit disposer d'une voie de recours appropriée.

Aux termes de l'article 14 de la loi du 10 juillet 1970, seule une indemnité provisionnelle est fixée avant la prise de possession des immeubles. Le Conseil a fait là encore application de sa jurisprudence issue de la décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989.

Le Conseil a ainsi rappelé que l'octroi par la collectivité expropriante d'une provision représentative de l'indemnité due n'est pas incompatible avec le respect de ces exigences si un tel mécanisme répond à des motifs impérieux d'intérêt général et est assorti de la garantie des droits des propriétaires intéressés.

2. S'agissant des motifs d'intérêt général, le Conseil constitutionnel a jugé que le tempérament au caractère préalable de l'indemnité se justifie compte tenu de l'urgence sanitaire dans laquelle s'inscrit cette procédure.

Il s'agit de mettre fin dans les meilleurs délais à des situations présentant un danger pour la santé ou la sécurité des occupants des immeubles concernés.

³ Décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, *Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles*, cons. 19.

Cela résulte de l'objet même de la procédure d'expropriation des immeubles à usage d'habitation déclarés insalubres à titre irrémédiable, dont le champ d'application est étroitement circonscrit.

En vertu de l'article 13 de la loi du 10 juillet 1970, cette procédure ne peut être mise en œuvre que lorsque la commission départementale compétente en matière d'environnement et de risques sanitaires et technologiques a conclu au caractère irrémédiable de l'insalubrité de l'immeuble.

Or, 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* ».

Ainsi, le Conseil a jugé que le tempérament apporté à la règle du caractère préalable de l'indemnisation répond à des motifs impérieux d'intérêt général.

3. S'agissant de la garantie des droits des propriétaires intéressés, le Conseil constitutionnel a estimé que les dispositions litigieuses en étaient assorties.

D'une part, la procédure de déclaration d'insalubrité, préalable à l'expropriation, prévoit plusieurs garanties :

– la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques est saisie par le préfet après que ce dernier eut été lui-même saisi d'un rapport motivé du directeur de l'agence régionale de santé ou du directeur général du service communal d'hygiène et de santé l'alertant de l'insalubrité d'un immeuble (article L. 1331-26 du code de santé publique) ;

– lorsque cette commission donne son avis sur le caractère insalubre d'un immeuble et les moyens d'y remédier, elle est composée, outre de représentants de l'État, de représentants de l'agence régionale de santé, des collectivités territoriales, des usagers et des personnalités compétentes (article L. 1416-1 du code de santé publique) ;

– ce n'est que si cette commission conclut au caractère irrémédiable de l'insalubrité de l'immeuble concerné que le préfet de département peut déclarer

l'immeuble insalubre à titre irrémédiable et par la suite déclarer d'utilité publique l'expropriation.

En particulier, le Conseil a retenu que l'article L. 1331-27 du code de la santé publique garantit l'information du propriétaire quant à la poursuite de la procédure relative à la déclaration d'insalubrité de l'immeuble et lui offre la faculté d'être entendu à l'occasion des différentes étapes de celle-ci.

D'autre part, le Conseil constitutionnel a souligné que le propriétaire conserve la possibilité de contester devant le juge administratif les divers actes intervenant lors de la phase administrative de la procédure d'expropriation.

En effet, le juge peut notamment apprécier si la délibération de la commission départementale n'est pas entachée d'inexactitude matérielle ou d'erreur manifeste d'appréciation⁴, si le champ d'application matériel du dispositif est respecté⁵, ou encore si les déclarations d'utilité publique et de cessibilité de l'immeuble ne sont pas entachées de détournement de pouvoir⁶. En outre, dès lors que le droit de propriété a été qualifié de liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative⁷, la procédure de référé-liberté est applicable. Elle permet au juge, saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, d'ordonner, dans les quarante-huit heures, « *toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale* ».

Enfin, la prise de possession du bien est subordonnée au paiement ou, en cas d'obstacle au paiement, à la consignation de l'indemnité provisionnelle au moins égale au montant de son évaluation par le service des domaines.

Si le préfet fixe l'indemnité provisionnelle d'expropriation, il revient, à défaut d'accord amiable, au juge de l'expropriation d'arrêter le montant de l'indemnité définitive. Le Conseil constitutionnel a relevé qu'il appartient, à cette fin, au

⁴ CE, 17 octobre 1997, *Commune de Nanterre*, n° 164189.

⁵ CE, 16 octobre 1996, *Poupart et Cosic*, n° 90748.

⁶ CE, 7 mars 1994, *Sté nouvelle méditerranéenne de bijouterie et d'horlogerie*, n° 84495 ; 25 mai 2005, *Sté Résimmo*, n° 275864.

⁷ CE, 31 mai 2001, *commune d'Hyères-les-Palmiers* ; 29 mars 2002, *SCI Stéphaneur*, n°243358 ; 12 mai 2010, *Alberigo*, n° 333565.

juge judiciaire de déterminer, dans le cadre de l'article 18 de la loi du 10 juillet 1970, le montant de l'indemnité principale qui devra être versée à l'exproprié.

Sans doute le dispositif d'indemnisation apparaît-il favorable à la collectivité publique, puisque la valeur des biens est appréciée, selon les termes de l'article 18, alinéas 2 et 3, de la loi du 10 juillet 1970, « *à la valeur du terrain nu, déduction des frais entraînés par leur démolition* ».

Le critère d'évaluation de l'indemnité retenu par la loi n'est pas pour autant contraire aux principes constitutionnels.

En précisant 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* », le deuxième alinéa de l'article 18 ne fait que tirer les conséquences de la déclaration d'insalubrité irrémédiable.

Dès lors que l'immeuble à usage d'habitation a été qualifié irrémédiablement insalubre et a fait l'objet de la part du préfet de département d'une interdiction définitive d'habiter, il a perdu toute finalité pour des propriétaires qui ne l'occupaient pas eux-mêmes.

Au reste, le critère ainsi retenu pour calculer l'indemnité est justifié par l'objectif que le législateur s'est fixé, en tant qu'il s'agit de pallier les carences des propriétaires à effectuer des travaux nécessaires pour remédier à l'insalubrité des immeubles leur appartenant.

Il en est de même s'agissant de tenir compte dans le calcul de l'indemnisation des frais de démolition et de relogement des occupants des immeubles expropriés. Il s'agit ni plus ni moins que de déduire du montant de l'indemnisation du propriétaire le coût des obligations légales qu'il lui revient en principe d'assurer et que la collectivité a finalement assumé.

Aussi, compte tenu de l'ensemble de ces dispositions, le Conseil constitutionnel a-t-il considéré que les dispositions contestées ne sont pas contraires à l'article 17 de la Déclaration de 1789. Par suite, les griefs tirés de l'atteinte portée au droit de propriété ont été rejetés.