

# LES PERSONNES PUBLIQUES INITIATRICES D'OPERATIONS D'AMENAGEMENT ET L'OBLIGATION DE RELOGEMENT DES OCCUPANTS

*Françoise ZITOUNI*

Maître de Conférences à l'Université Paul Cézanne – Aix-Marseille III  
Centre d'Etudes Juridiques d'Urbanisme

La réorientation des politiques d'urbanisme vers le renouvellement urbain et des politiques sociales vers les populations victimes de phénomènes de ségrégation et d'exclusion contribue à mettre en lumière la question, longtemps occultée, du relogement des occupants d'immeubles touchés par des opérations d'aménagement.

Les pouvoirs publics ne peuvent plus ignorer cette question en s'en remettant aux mécanismes du marché immobilier pour régler le sort des habitants évincés. Comme l'a observé le Conseil National des Villes dans un avis récent,<sup>1</sup> « *les autorités publiques n'ont pas de stratégie en matière de logement et d'habitat* » parce qu'elles n'ont pas « *de conscience partagée de ce qu'est le marché et a fortiori de la manière dont on peut agir sur lui* ».

La défense, par nombre d'associations, des droits des occupants, souvent défavorisés, des quartiers dégradés, l'émergence de contentieux assez largement médiatisés, ont donné une visibilité aux mal logés dont le relogement appelle désormais, de la part des collectivités publiques, une réponse organisée et concertée. La programmation, par les deux lois « Borloo » relatives, respectivement, à la ville et à la rénovation urbaine et à la cohésion sociale, de 250 000 démolitions de logements sociaux à l'horizon 2011<sup>2</sup> rend le montage d'opérations de relogement à grande échelle à la fois impératif et urgent.

Dès 1985, le législateur avait perçu la nécessité d'organiser le relogement des personnes concernées par les opérations d'aménagement dans le cadre d'une démarche d'aménagement conduite dans le respect de finalités et de garanties qui en conditionnent la légitimité. Voulant affranchir l'aménagement d'une conception trop strictement procédurale, la loi du 18 juillet 1985<sup>3</sup> a élaboré un régime de protection des occupants commun aux opérations initiées par les personnes publiques, qui fait l'objet du Chapitre IV du Livre III du code de l'urbanisme relatif à l'aménagement foncier.

L'obligation de reloger les occupants<sup>4</sup> s'impose, d'après l'article L 314-1 du CU, « *à la personne publique qui a pris l'initiative de la réalisation de l'une des opérations d'aménagement définies dans le présent livre ou qui bénéficie d'une expropriation* », ses conditions de mise en œuvre étant définies par les articles L 314-2 (éviction définitive) et L 314-3 (éviction provisoire) du même code.

---

<sup>1</sup> Note et avis du CNV, « *Les démolitions et le renouvellement de l'offre de logements sociaux* », 13 mars 2003, consultable sur le site du Ministère de la Ville : [www.ville.gouv.fr](http://www.ville.gouv.fr)

<sup>2</sup> Article 91 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale ( JO du 19 janvier 2005, p. 864) modifiant l'article 6 de la loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ( JO du 2 août 2003, p. 13281).

<sup>3</sup> Loi n° 85-729 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, JO du 19/07/1985, p. 8152.

<sup>4</sup> Cf. article L 314-1 CU, 2ème alinéa dans sa rédaction issue de l'article 183 de la loi SRU du 13 décembre 2000 qui renvoie à la définition des occupants donnée par l'article L 521-1 du CCH (dispositions relatives au relogements des occupants d'immeubles insalubres) : sont considérés comme occupants les « titulaires d'un droit réel conférant l'usage, locataires, sous-locataires ou occupants de bonne foi de locaux d'habitation ou d'hébergement constituant leur habitation principale ».

Mais le législateur n'est pas allé jusqu'au bout de sa tentative d'unification des réglementations antérieures, caractérisées par leur disparité. Les articles L 314-1 et suivants du CU échouent à proposer une autre cause que la propriété de l'immeuble à l'obligation de relogement de ses occupants, incitant les personnes publiques à interpréter strictement cette obligation dans le cadre des opérations qu'elles conduisent (I Partie). D'autre part, la loi n'abroge pas les régimes particuliers à certaines opérations ou actions d'aménagement, provoquant un éclatement des acteurs et des responsabilités d'autant plus critiquable que la conduite d'opérations complexes de renouvellement urbain exige au contraire une coordination des procédures et une concertation entre les personnes publiques chargées de les mettre en oeuvre (II Partie). Enfin, la portée de l'obligation de relogement des personnes publiques initiatrices d'opérations d'aménagement n'est pas précisée par ces textes qui réglementent les modalités de l'offre individuelle de relogement sans imposer la présentation d'une offre organisée s'inscrivant dans une politique locale de l'habitat (III Partie).

## **I – LA CAUSE DE L'OBLIGATION DE RELOGEMENT : PROPRIETE DES LOCAUX OU INITIATIVE D'UNE OPERATION D'AMENAGEMENT ?**

La référence à l'initiative publique des opérations d'aménagement marque la volonté du législateur de 1985 d'étendre le champ de la responsabilité des personnes publiques au-delà de l'impératif de relogement des occupants des immeubles qu'elles ont acquis ou expropriés, comme le prévoyaient les textes antérieurs.<sup>1</sup>

Faut-il en déduire que la charge du relogement de tous les occupants des immeubles démolis ou restaurés situés dans le périmètre de l'opération d'aménagement, y compris ceux qui le sont par leur propriétaire, incombe désormais à la personne publique qui a l'initiative de cette opération ? Doit-on admettre au contraire, que la responsabilité de la personne publique ne s'attache qu'au relogement des occupants des immeubles dont elle est devenue propriétaire, aucune opération d'aménagement ne supposant l'acquisition préalable de tous les terrains, bâtis ou non, inclus dans le périmètre ?

Si la doctrine semble adhérer à la première proposition, qui s'inscrit dans une logique de projet conforme aux intentions du législateur de 1985, la pratique, confortée par une jurisprudence ambiguë, se rattache plutôt à la seconde, illustrant la prééminence de préoccupations patrimoniales. Que l'opération de relogement relève de la personne publique opératrice elle-même ou que celle-ci en ait confié, par convention, la réalisation à un aménageur, la qualité de propriétaire des immeubles constituera invariablement la cause de l'obligation de reloger.

### **A - Les relogements incombant à la personne publique initiatrice**

La notion d'« initiateur », bien que non définie par les textes, désigne « la personne qui est à l'origine d'un projet d'aménagement urbain et qui a engagé les diverses procédures nécessaires à sa mise en oeuvre ».<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ainsi, l'ancien article R 312-11 du Code de l'Urbanisme, découlant du Décret n° 58-1465 du 31/12/1958 relatif à la rénovation urbaine, opération qui pouvait être poursuivie par les communes ou par des organismes publics, disposait : « le droit au relogement des occupants des immeubles acquis ou expropriés en vue de leur démolition ou de leur remise en état s'exerce dans les conditions prévues pour le relogement des occupants des immeubles expropriés ». Le régime de la rénovation urbaine a été abrogé par la loi du 18 juillet 1985.

<sup>2</sup> Gilles Godfrin, « *Aménagement urbain et bâti existant* », LGDJ 1999, p. 385.

L'initiateur de l'opération d'aménagement se distingue de l'« autorité compétente » pour prendre tout ou partie des actes administratifs relevant du processus d'aménagement (création de ZAC, délimitation de périmètre de restauration immobilière...), bien que ces deux rôles puissent être assumés par une seule et même personne publique. En effet, la compétence d'aménagement, « *pouvoir de police confié à la collectivité locale* », se différencie de l'opération d'aménagement que l'article L 300-1 définit désormais par ses buts.<sup>1</sup> D'après ces dispositions, la mise en œuvre d'un projet urbain fait partie des objectifs visés par les opérations et actions d'aménagement conduites par les collectivités publiques, qui, depuis 1985, ne se définissent plus par référence à des procédures particulières mais par une démarche qui se veut en prise avec les « *réalités humaines, sociales, économiques ou historiques d'une aire d'habitat donnée* »<sup>2</sup> et de ce fait, ne peut qu'être locale, d'initiative communale ou intercommunale.

La personne publique initiatrice d'une opération d'aménagement est donc celle qui conçoit le projet, qui l'impulse et qui coordonne les acteurs et les procédures nécessaires à sa réalisation, autrement dit la personne publique porteuse de la légitimité politique du projet et non celle qui garantit la régularité juridique de l'opération. L'affirmation de cette logique de projet devrait conduire à reconnaître la collectivité publique comme seule responsable du relogement des populations touchées par l'opération d'aménagement. Or, en pratique, il n'en est rien.

Parmi les opérations d'aménagement visées par le Titre I du Livre III du Code de l'urbanisme,<sup>3</sup> seules les opérations de restauration immobilière réalisées à l'intérieur de secteurs sauvegardés (Article L 313-3) ou de périmètres de restauration (Article L 313-4), soit à l'initiative de collectivités publiques ou d'établissements publics, soit à l'initiative d'un ou de plusieurs propriétaires groupés ou non en association,<sup>4</sup> concernent exclusivement le bâti existant, donc occupé. Le relogement des locataires et occupants des immeubles faisant l'objet de ces travaux, bien que régi par le régime commun des articles L 314-2 et suivants du Code de l'urbanisme, ne relève pourtant de la responsabilité de la collectivité publique que dans le cas où les propriétaires des immeubles inclus dans le périmètre de restauration refusent d'exécuter les travaux prescrits et sont expropriés ou préemptés (Article L 313-4-1). L'article L 313-7 qui oblige le bailleur, personne publique ou privée, qui reprend les lieux en cours de bail pour exécuter des travaux sur l'immeuble compris dans un secteur sauvegardé ou un périmètre de restauration, à offrir de reporter le bail sur un local équivalent, confirme cette interprétation conforme à une logique patrimoniale.

Le relogement des populations incluses dans les périmètres de ZAC incombe en principe aux collectivités qui ont pris l'initiative de ces opérations publiques d'aménagement définies comme des « *zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir...* » (Article L 311-1 CU). Mais il n'y aura lieu de procéder à des relogements que dans la mesure où ces collectivités ont exproprié ou préempté des terrains bâtis dans la zone d'aménagement. Or, l'appropriation publique du foncier, sans être une condition d'utilisation de la procédure de ZAC, peut y occuper une place plus ou moins importante en fonction de la participation des propriétaires

---

<sup>1</sup> Pierre-Paul Danna, « *La notion d'opération d'aménagement : regard sur l'insertion d'un concept substantiel dans l'ordre juridique positif* », Thèse, Faculté de Droit, des Sciences Economiques et de Gestion, Université de Nice, septembre 1991, p. 122.

<sup>2</sup> Circulaire n° 84-51 du 27 juillet 1984, Mon. TP, supplément n°35, 31/8/1984.

<sup>3</sup> Il s'agit des ZAC (Chapitre I), de la restauration immobilière et des secteurs sauvegardés (Chapitre III) et des lotissements (Chapitre V). Ces derniers, bien qu'entrant dans le champ de l'obligation de relogement ne sont en principe pas concernés par cette obligation, d'une part parce qu'ils sont très généralement d'initiative privée, d'autre part parce qu'il s'agit d'opérations de division foncière et non d'interventions sur le bâti existant.

<sup>4</sup> Associations Foncières Urbaines (AFU) de restauration immobilière autorisées ou forcées, qui ont le statut d'établissements publics administratifs.

au processus d'aménagement. L'opérateur préférera inciter les propriétaires à participer à l'opération et négocier avec eux la prise en charge de ses objectifs prioritaires, incluant des objectifs de relogement plutôt que recourir à des procédés coûteux de maîtrise foncière. En effet, « dans le cas d'intervention en tissu urbain existant, les données de l'opération d'aménagement sont infléchies, parce qu'il ne s'agit plus, ou plus exclusivement, de produire ou, après avoir fait place nette, de reproduire de l'espace constructible ».<sup>1</sup>

Cette possibilité risque cependant d'apparaître comme un moyen, pour la personne publique, d'échapper à ses obligations envers les occupants. Pour éviter le recours à l'expropriation (dans le cadre d'une ZAC ou suite à des DUP de travaux dans le cadre d'une opération de restauration immobilière), elle pourra favoriser les mutations foncières réalisées avant le déclenchement de l'enquête parcellaire, celles-ci ayant pour effet de substituer aux propriétaires initiaux d'immeubles dégradés de nouveaux propriétaires (investisseurs privés ou SEM d'aménagement) capables de réaliser ou de faire réaliser les travaux prescrits.<sup>2</sup> Les propriétaires se chargeant de libérer les lieux avant la transaction la personne publique se trouve ainsi dégagée de l'obligation légale de relogement, alors même qu'elle est à l'origine du projet d'aménagement. A Marseille par exemple, les DUP de travaux prises dans le périmètre de restauration immobilière (PRI) du « centre-ville » n'ont jamais abouti à des expropriations. Les évictions des occupants des locaux concernés, dont nombre d'hôtels meublés insalubres, ont donné lieu à plusieurs actions en justice qui ont rappelé que l'obligation de relogement des locataires incombait aux exploitants ou aux propriétaires des immeubles.<sup>3</sup>

Cependant, un arrêt de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence,<sup>4</sup> confirmant un jugement du TI de Marseille, rompt à première vue avec les solutions habituellement admises. La Ville de Marseille y est condamnée à reloger les locataires d'un hôtel meublé exploité dans le cadre d'un bail commercial, la cessation d'activité des exploitants résultant « *sinon d'une opération d'urbanisme du moins d'aménagement décidée par cet opérateur* ». La qualité d'opérateur reconnue à la ville résulte du fait que celle-ci a approuvé, par délibération de son Conseil municipal, le périmètre de restauration immobilière « Centre-ville » ainsi que le cahier des charges de concession confiant à la SEM « Marseille-Aménagement » la mise en œuvre de cette procédure. Cette décision fait application de l'article L 632-2 du CCH relatif à la protection des occupants de meublés<sup>5</sup>, dont la formulation, plus explicite que celle de l'article L 314-1 du CU, impose le relogement aux frais de l'opérateur dès lors que la cessation d'activité est la conséquence directe d'une opération d'urbanisme ou d'aménagement.<sup>6</sup>

Cependant, la solution retenue par la Cour d'appel aurait-elle été identique si la Ville n'avait pas été propriétaire des locaux? La condamnation de la personne publique par le juge d'appel a très certainement été facilitée par le fait que celle-ci était à la fois opérateur et propriétaire de l'immeuble concerné. Dans d'autres affaires concernant également des hôtels meublés du centre-ville de Marseille, situés dans un PRI et appartenant à des propriétaires

---

<sup>1</sup> Etienne Fatôme et Jean-Pierre Lebreton, *Opérations d'aménagement et tissu urbain existant*, AFDUH 2000, Ed. Dalloz, Etudes p. 131.

<sup>2</sup> La collectivité peut exiger de ces nouveaux propriétaires qu'ils s'engagent par convention à réserver un ou plusieurs logements à des personnes à reloger dans les immeubles qu'ils auront réhabilités.

<sup>3</sup> Par exemple, TI Marseille, 13 août 2001, req. n° 3332/01.

<sup>4</sup> CA d' Aix-en-Provence, 29 janvier 2003, Mme Halima Madjoub, veuve Oueslati, n° 01/17337, confirmant TI Marseille, 13 août 2001, n° 3331/01.

<sup>5</sup> Ces dispositions ont été instituées par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions qui établit une protection minimale des occupants de meublés pour lutter contre leur exploitation par des marchands de sommeil.

<sup>6</sup> On remarquera que le champ d'application de ces dispositions est plus large que celui de l'article L 314-1 puisque sont visées les opérations d'urbanisme (relevant du code de l'urbanisme) et d'aménagement (dont on peut penser qu'elles incluent les procédures de réhabilitation, restauration, résorption de l'habitat insalubre... relevant d'autres législations ou réglementations).

privés, c'est le propriétaire ou l'exploitant qui a été astreint d'assurer le relogement ou l'hébergement à la suite de déclarations d'insalubrité ou d'arrêtés d'interdiction d'occuper les lieux, en application des articles L 521-1 à L 521-3 du CCH.<sup>1</sup> De même, si les occupants avaient été locataires de locaux à usage d'habitation visés par une opération d'aménagement, l'article L 632-2 du CCH ne s'appliquant pas dans ce cas, la responsabilité de la personne publique à l'origine de cette opération aurait-elle été retenue de la même façon ? On peut en douter, tant le critère patrimonial est prégnant. Ce flou juridique est de nature à inciter les collectivités publiques à se défaire de leur responsabilité sur les propriétaires privés.

Dans le même arrêt du 29 janvier 2003, la Cour d'appel d'Aix-en-Provence trace aussi une ligne de partage entre les obligations de la Commune et celles de la SEM à laquelle elle a confié par convention d'aménagement la réalisation de l'opération de restauration immobilière. Or, sur ce point également, la pratique n'est pas exempte d'ambiguïtés.

## **B – Les relogements confiés à l'aménageur**

Il arrive fréquemment que la collectivité locale se décharge sur l'aménageur de ses obligations à l'égard des occupants évincés. Par le biais de la convention d'aménagement, celui-ci est tenu de mettre en œuvre les relogements.

Etienne Fatôme et Jean-Pierre Lebreton constatent qu'il est de plus en plus fréquent dans les opérations d'aménagement en tissu urbain existant que la collectivité publique confie à l'aménageur des « tâches immatérielles de coordination, d'assistance auprès des habitants et la participation à la mise en œuvre de politiques d'ordre social, en particulier le suivi des familles dont le relogement peut être nécessité par l'intervention sur le bâti ».<sup>2</sup> La convention publique d'aménagement permet en effet à la collectivité de faire assumer par l'aménageur, personne publique ou semi-publique, un ensemble de missions urbaines et sociales concourant à l'opération globale et dont certaines nécessitent l'exercice de prérogatives de puissance publique<sup>3</sup>. Ce dernier peut donc être chargé, entre autres, d'organiser le relogement des populations concernées.<sup>4</sup>

La loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement<sup>5</sup> supprime la distinction entre conventions ordinaires et conventions publiques d'aménagement, conférant désormais aux personnes morales de droit privé concessionnaires les missions et les prérogatives jusque là réservées aux établissements publics et aux sociétés d'économie mixte. Ainsi, « le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements

---

<sup>1</sup> Par exemple, TI Marseille, 13 août 2001, M. Hamaidia, n° 3332/01 ou encore TGI Marseille, ordonnance n° 444 du 21 juin 2001, SA Zvitex.

<sup>2</sup> « *Opérations d'aménagement et tissu urbain existant* », op. cit., p. 137. Voir également : 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*, BJDU 1/2003, p. 3 et suiv.

<sup>3</sup> Voir l'article L 300-4 dans sa rédaction antérieure à la loi du 20 juillet 2005. La loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville avait introduit dans ce même article un alinéa prévoyant la possibilité de conclure, avec des aménageurs « traditionnels » (établissements publics ou sociétés d'économie mixte) des concessions dites « de restructuration urbaine », pouvant inclure « les actions d'insertion professionnelle et sociale en faveur des habitants des grands ensembles ou quartiers d'habitat dégradé... », autrement dit, « des concessions « globales » qui mêlent l'aménagement et le social » (Cf. Michèle Raunet et Etienne Fatôme, « *Les concessions d'aménagement et la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville* », AFDUH 1996, Ed. Dalloz, Etudes, p. 30.

<sup>4</sup> Par exemple, l'article 2 du cahier des charges-type de concession d'aménagement des ZAC, approuvé par Décret du 18 février 1977, qui n'a plus force obligatoire et constitue un simple modèle depuis 1982, incluait parmi les missions du concessionnaire le soin de « libérer [les sols] de leurs occupants en assumant le relogement des locataires, preneurs et occupants de bonne foi ». Cité par Gilles Godfrin, op. cit., p. 385, note 431.

<sup>5</sup> Loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005, JO du 21 juillet 2005, p. 11833.

concourant à l'opération... ainsi que la réalisation... de toutes missions nécessaires à leur exécution. Il peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption.» (Article L 300-4 nouveau CU). Indépendamment de son statut de personne publique ou privée, le concessionnaire semble donc pouvoir procéder au relogement des occupants des immeubles inscrits dans le périmètre d'aménagement, même dans le cas où il n'aurait pas été habilité par la personne publique concédante à acquérir ces biens immobiliers.

Toutefois, l'article L 314-1 invite à interpréter de façon plus restrictive l'étendue de la mission sociale de l'aménageur. En effet, il subordonne la prise en charge des relogements par toute personne publique (à laquelle on peut assimiler une SEM locale ou d'aménagement) non initiatrice d'une opération d'aménagement à sa qualité de bénéficiaire d'une expropriation. Il en résulte d'une part, à moins d'une réécriture de cette disposition, que le concessionnaire ayant le statut de personne morale de droit privé ne devrait pas pouvoir assumer les relogements, y compris dans le cas où il a acquis des immeubles par voie d'expropriation. D'autre part, la collectivité publique ne devrait pouvoir transférer que partiellement la mise en œuvre des relogements à un concessionnaire ayant le statut de personne publique, c'est-à-dire dans la seule mesure où ce dernier a poursuivi directement l'expropriation des locaux. La Cour de Cassation a confirmé cette interprétation. Elle a considéré qu'une SEM d'aménagement chargée de la réalisation d'une ZAC avait satisfait aux obligations de relogement lui incombant en vertu de l'article L 314-2 du CU après avoir relevé que cette société était devenue propriétaire, dans cette zone, de l'immeuble dont les occupants avaient été évincés.<sup>1</sup> De même, dans l'arrêt précité du 29 janvier 2003, la Cour d'appel d'Aix a jugé que la collectivité locale devait seule assumer les relogements des occupants d'un hôtel meublé dont elle était propriétaire des murs, alors même que le cahier des charges de concession approuvé par le Conseil municipal confiait à la SEM « Marseille-Aménagement » la réalisation de l'opération de restauration immobilière et qu'une promesse de résiliation du bail avait été passée entre la SEM et les exploitants. L'aménageur ne devrait donc satisfaire à l'obligation de relogement qui lui incombe lors de la procédure d'éviction des occupants que s'il est devenu lui-même propriétaire des locaux.

Le critère de la propriété des immeubles semble toujours déterminant pour désigner la personne responsable des relogements. En réalité, la rédaction de l'article L 314-1 pèche par l'absence de distinction claire entre la personne – publique ou privée – qui doit assumer le coût du relogement, c'est-à-dire le propriétaire de l'immeuble et la personne publique qui doit assumer la conduite de l'opération d'aménagement en prenant en charge sa dimension sociale, qui devra programmer les relogements ou déléguer cette mission à l'aménageur.

L'imprécision du champ d'application matériel de l'obligation de relogement accroît encore l'incertitude quant à l'étendue de la responsabilité de la personne publique.

## **II – LE CHAMP D'APPLICATION DE L'OBLIGATION DE RELOGEMENT : OPERATIONS OU ACTIONS D'AMENAGEMENT ET DE RENOUVELLEMENT URBAIN**

La volonté de construire un régime commun de responsabilité des personnes publiques initiatrices d'opérations d'aménagement se heurte non seulement à l'affirmation du critère de la propriété des immeubles mais encore au maintien de régimes particuliers attachés à des procédures qui, sans pouvoir être qualifiées en elles-mêmes d'opérations d'aménagement,

---

<sup>1</sup> Cass., 3<sup>e</sup>, Civ., 2 octobre 2001, Mme Guerrouj c/ SEMEA XV, n° 00-70170.

peuvent être coordonnées avec les opérations visées par le Livre III du Code de l'urbanisme. La consécration du renouvellement urbain par la loi du 13 décembre 2000, en poursuivant la logique de projet adoptée par la loi de 1985 et la volonté de donner une substance à l'opération d'aménagement<sup>1</sup> n'a fait qu'accentuer la confusion quant à la désignation de la personne débitrice de l'obligation de reloger les habitants concernés par ces interventions et à l'étendue de cette obligation.

### A – Le maintien de régimes particuliers, facteur de dilution des responsabilités

Une lecture littérale de l'article L 314-1 conduit à exclure du champ d'application du régime commun en matière de droits des occupants, non seulement les opérations d'aménagement non visées par le Titre I du Livre III du Code de l'urbanisme, mais que la doctrine administrative considère comme telles,<sup>2</sup> mais également les actions d'aménagement, c'est-à-dire les interventions de plus faible ampleur relevant de la politique de l'habitat ou de la politique de la ville.<sup>3</sup>

Sans relever des procédures régies par le Code de l'urbanisme, les actions d'aménagement poursuivent néanmoins, au même titre que les opérations, les objectifs énumérés par l'article L 300-1 du même code qui résulte de la volonté du législateur de 1985 de se départir d'une conception purement procédurale de l'urbanisme opérationnel.

Faut-il en conclure, à l'instar de Gilles Godfrin,<sup>4</sup> qu'au vu de « *l'impossibilité de tracer une frontière entre opérations et actions* » et surtout de « *l'incohérence qu'il y aurait à traiter différemment les occupants suivant l'importance de l'intervention qui les touche, il faut (...) considérer que les opérations d'aménagement visées par l'article L 314-1 CU correspondent aux actions et opérations d'aménagement de l'article L 300-1 CU* », et par conséquent que les dispositions des articles L314-1 et suivants relatives aux occupants s'appliquent aussi bien aux actions qu'aux opérations d'aménagement ? Ce raisonnement, dont la logique est certainement conforme à l'esprit sinon à la lettre de la loi, est cependant contredit par l'existence de textes spécifiques qui constituent autant de régimes particuliers réglant différemment le sort des occupants.

Parmi les procédures les plus utilisées pouvant être qualifiées d'actions concourant à l'aménagement de quartiers existants à l'initiative de personnes publiques et contribuant particulièrement à une politique locale de l'habitat, à la lutte contre l'insalubrité, au

---

<sup>1</sup> Voir la thèse de Pierre-Paul Danna, op. cit., p. 218 : le concept d'opération d'aménagement « fondé sur une définition téléologique, est censé structurer le droit de l'urbanisme opérationnel, lui apporter une unité, en bref lui donner enfin une consistance. Il permet, à vrai dire, l'émergence d'un tronc commun procédural de l'opération d'aménagement ; il renforce la dimension opérationnelle du droit en liant clairement à la référence à l'aménagement la mise en œuvre de procédures distinctes mais connexes... ».

<sup>2</sup> Cf. Circulaire n° 91-57 du 31 juillet 1991 portant commentaire de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, Mon. TP, 23/8/1991, suppl. Textes Officiels, p. 194. Cette circulaire entendait préciser le champ d'application de la notion d'action ou d'opération d'aménagement au regard de l'obligation de concertation préalable posée par l'article 4 de la LOV – article d'ailleurs abrogé par la suite par la loi SRU - . Les permis de construire groupés (article 421-7-1) et les opérations de remembrement et de regroupement de parcelles réalisées par des Associations foncières urbaines (article L 322-2) sont considérés par cette circulaire comme des opérations d'aménagement. Concernant ces dernières opérations, que le Code de l'urbanisme insère dans le Titre II du Livre III consacré aux « organismes d'exécution », les conséquences du droit au maintien dans les lieux des occupants sont réglées par des dispositions spécifiques. issues de la loi n°76-1285 du 31 décembre 1976 modifiée, portant réforme de l'urbanisme. Lorsque l'intervention de l'AFU a pour but la restructuration urbaine des grands ensembles et quartiers d'habitat dégradés, le droit au relogement des occupants est exercé, comme en matière d'expropriation (article L 322-6).

<sup>3</sup> L'article L 300-1 du CU distingue en effet opérations et actions d'aménagement. La circulaire du 31 juillet 1991 précitée qualifie d'actions d'aménagement « les actions de développement social des quartiers et les actions d'accompagnement de la politique du logement, par exemple une OPAH ».

<sup>4</sup> « *Aménagement urbain et bâti existant* », op. cit. p. 378.

renouvellement urbain ou à la mise en valeur du patrimoine bâti, objets visés à l'article L 300-1 CU, figurent, outre les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), citées par la circulaire du 31 juillet 1991, les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) et de *reconstruction- démolition* de logements locatifs sociaux.<sup>1</sup>

Seules les procédures de lutte contre l'insalubrité, réformées par la loi SRU, font l'objet d'un volet spécifique relatif aux droits des occupants figurant dans le Code de la construction et de l'habitation (Articles L 521-1 à L 521-3 CCH). Les opérations publiques de RHI, régies par les articles L 1331-26 et suivants du Code de la santé publique et par la loi Vivien du 10 juillet 1970 permettent « le traitement de l'insalubrité irrémédiable par acquisition publique, principalement sous forme de DUP, de terrains ou d'immeubles impropres à l'habitation dans une optique de protection, de relogement et d'amélioration des conditions de vie des occupants ». <sup>2</sup> Engagées par une commune, un groupement de communes ou par un établissement public compétent, ces procédures nécessitent le relogement des occupants des locaux frappés par une interdiction d'habiter ou d'utiliser les lieux aux frais du propriétaire ou de l'exploitant, suivant les modalités fixées par les articles L 521-1 et suivants du CCH. Ces dispositions, réécrites par la loi SRU de manière à clarifier les relations entre collectivités publiques et bailleurs privés, instaurent une responsabilité partagée. Une obligation de relogement au lieu de la simple contribution aux frais de relogement engagés par la collectivité publique précédemment prévue est mise à la charge du propriétaire ou de l'exploitant des locaux déclarés insalubres. Si ce dernier n'a pu satisfaire à cette obligation, il est tenu de verser à la collectivité qui a assuré le relogement une indemnité compensatrice. Au surplus, il doit aux occupants évacués une indemnité de réinstallation, même dans le cas où il les relogé dans un immeuble lui appartenant.<sup>3</sup> La créance résultant du non respect de cette obligation est garantie par une hypothèque légale sur l'immeuble.<sup>4</sup> Lorsqu'une procédure d'expropriation est mise en œuvre, la personne publique doit elle-même assumer le relogement de tous les occupants de bonne foi des immeubles expropriés, dans les conditions prévues par le Code de l'expropriation (Article L 14-3). Ce n'est donc pas en tant qu'initiatrice de cette action d'aménagement mais en tant que bénéficiaire de l'expropriation que la personne publique s'engage à assurer les relogements, en déduisant, au besoin, des indemnités d'expropriation dues aux propriétaires, les frais de mise hors d'état d'être occupés des logements évacués et de relogement des occupants. Pour mettre un terme aux incertitudes résultant encore de ces textes, il restait à préciser les responsabilités respectives des autorités de l'Etat et des collectivités locales ou de leurs groupements en matière d'hébergement et de relogement. L'article 122 de la loi relative à la cohésion sociale du 18 janvier 2005 en renvoie le soin à une ordonnance, qui devrait distinguer deux situations en matière d'insalubrité : les cas d'insalubrité diffuse, pour lesquels le relogement définitif serait à la

---

<sup>1</sup> OPAH et RHI concernant principalement mais non exclusivement les quartiers anciens, reconstructions-démolitions, les quartiers d'habitat social. Voir sur ce point Cahiers du GRIDAUH, Série *Droit de l'urbanisme*, « Droit et politiques de renouvellement urbain », n° 10, 2004, en particulier : Jean-Philippe Brouant, « La restructuration des grands ensembles », p. 149 et suiv. et Anne René-Bazin, « Le renouvellement urbain dans les centres anciens. Evolution et pratique des outils juridiques », p. 191 et suiv.

<sup>2</sup> Circulaire n° 2003-31 UHC/IUH4/8 du 5 mai 2003 relative à la mise en œuvre et au financement des opérations de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable, BO Ministère de l'Équipement, 10/6/2003.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> En dépit de ces dispositions, les collectivités publiques qui ont supporté des dépenses d'hébergement ou de relogement incombant aux propriétaires ont fréquemment des difficultés à récupérer tout ou partie de la créance qui leur est due. Elles font rarement usage des moyens coercitifs dont elles disposent à l'encontre des propriétaires défaillants. Pour éviter que ces difficultés ne paralysent le déroulement des procédures de RHI, la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 autorise le gouvernement à créer par ordonnance un dispositif de séquestre immobilier spécial. Cette ordonnance devrait être publiée dans un délai de 16 mois suivant la publication de la loi.

charge du préfet ; les cas où l'insalubrité concernerait un quartier ou des zones d'une agglomération et où son traitement s'inscrirait dans un projet d'aménagement, pour lesquels l'obligation de relogement incomberait alors à la collectivité territoriale compétente, conformément à l'article L 314-1 du CU.<sup>1</sup>

Un tel effort de clarification, justifié par la priorité conférée à l'éradication de l'habitat indigne dans l'action gouvernementale,<sup>2</sup> n'a pas été fait en ce qui concerne les autres procédures utilisées pour la restructuration de quartiers existants.

Empreintes d'un moindre formalisme, les opérations de reconstruction - démolition de logements locatifs sociaux, autorisées par l'article L 443-15-1 du CCH (loi n° 86-1290 du 23 décembre 1990), exigent seulement, pour leur réalisation, l'accord préalable du préfet ainsi que l'obtention d'un permis de démolir. Opérations patrimoniales de démolition d'immeubles présentant de graves déficiences techniques ou une obsolescence importante, ce sont aussi et surtout de véritables projets d'aménagement urbain d'initiative publique visant à restructurer des quartiers d'habitat social dégradés. A ce titre, le relogement des occupants concernés représente un élément important de ces opérations dont il conditionne en grande partie la réussite. Pourtant, les modalités de relogement, détaillées dans les circulaires, reposent sur le seul article L 442-6 du CCH modifié par l'article 180 de la loi SRU qui dispose que les locataires ne peuvent plus se prévaloir du droit au maintien dans les lieux dont ils bénéficiaient dès lors que le bailleur obtient du préfet l'autorisation de démolir un immeuble pour en reconstruire un nouveau d'une surface habitable supérieure ou pour restructurer le quartier dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain. Le relogement des locataires par le bailleur social répond aux exigences de l'article 13 bis de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 applicables aux HLM.<sup>3</sup> Il s'effectuera en pratique en partenariat avec la collectivité locale et sous le contrôle de l'Etat.

Le traitement de la question du relogement des personnes habitant dans le périmètre d'OPAH est, quant à lui, des plus flous. L'article L 303-1 CCH issu de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1990 indique seulement que ces opérations doivent être mises en œuvre dans le respect de la sauvegarde des droits des occupants. Sans constituer des opérations d'aménagement foncier au sens du Code de l'urbanisme, ces procédures sont utilisées comme supports de projets locaux, portés par les collectivités locales concernées qui peuvent les conduire elles-mêmes en régie ou en confier la réalisation à des prestataires de services. La convention d'OPAH, passée entre la commune ou l'EPCI compétent, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et l'Etat, qui constitue le cadre de l'action publique, comporte obligatoirement un volet social qui garantit le respect du droit d'occupation des résidents du quartier, propriétaires occupants et autres occupants. Ce volet social est renforcé, dans le cadre des OPAH de renouvellement urbain, notamment par « des mesures de relogement, temporaire ou définitif, l'accompagnement technique et social des propriétaires occupants modestes ou âgés, des locataires et autres occupants de ces logements, souvent défavorisés ».<sup>4</sup> Toutefois, aucun texte législatif ou réglementaire, ni aucune circulaire ne précise sous quel régime juridique les relogements doivent être placés et si la collectivité locale, en tant qu'opérateur, doit en assumer la charge, notamment financière. En pratique, il apparaît que l'obligation de relogement des occupants incombe aux propriétaires bailleurs, l'OPAH étant considérée comme un dispositif incitatif associant les propriétaires aux travaux

---

<sup>1</sup> Ordonnance qui doit être prise au plus tard dans les 12 mois suivant la loi. Voir Avis N° 34 de Dominique Braye fait au nom de la Commission des Affaires économiques du Sénat, déposé le 20 octobre 2004.

<sup>2</sup> Voir Circulaire n° 2002-30/UHC/IUH4/8 du 18 avril 2002 relative à la lutte contre l'habitat indigne.

<sup>3</sup> Les locataires perdent leur droit au maintien dans les lieux, mais disposent d'un droit à réintégration dans les immeubles reconstruits et un local conforme aux normes d'habitabilité et d'hygiène, correspondant à leurs besoins et à leurs possibilités et situé dans le même secteur ou à proximité, doit être mis à leur disposition.

<sup>4</sup> Circulaire n° 2002-68 du 8 novembre 2002, op. cit.

de réhabilitation sans acquisitions publiques préalables. D'ailleurs, la collectivité publique, en tant qu'opérateur, peut exiger des propriétaires inclus dans l'opération « des contreparties urbaines et sociales » aux aides à l'amélioration de l'habitat dont ils bénéficient.<sup>1</sup>

Ce flou juridique est d'autant plus critiquable que la procédure d'OPAH tend à devenir la procédure - cadre des opérations de renouvellement urbain.

## **B – L'articulation des procédures et des régimes dans le cadre des opérations de renouvellement urbain**

La réorientation de l'urbanisme opérationnel vers le renouvellement urbain confirme la volonté des pouvoirs publics de promouvoir un urbanisme de projet prenant en compte l'évolution du contexte économique, social, urbain et institutionnel des opérations d'aménagement.

La notion de renouvellement urbain, non définie par la loi du 13 décembre 2000 étant « appelée à désigner, non pas un type particulier d'opération mais un projet politique visant, par une série d'opérations coordonnées, à revaloriser un site urbain dégradé, désaffecté ou paupérisé et y mettant en œuvre les principes de mixité sociale et de diversité urbaine »,<sup>2</sup> l'idée, défendue par certains parlementaires, de créer une procédure spécifique aux quartiers existants, qui serait l'équivalent de la ZAC pour les extensions périphériques, a été écartée lors des débats précédant l'adoption de la loi SRU.<sup>3</sup> Le renouvellement urbain apparaît désormais comme un objectif des politiques urbaines en tissu urbain existant, dont la poursuite appelle la mobilisation, par les collectivités publiques, de procédures multiples, relevant de diverses législations ou réglementations, ou même plus informelles et répondant aux besoins propres à chaque site : requalification d'espaces publics, création d'équipements, restructurations foncières, interventions sur les copropriétés dégradées, résorption de l'habitat insalubre, amélioration du confort des logements... Dès lors et plus que jamais, la coordination de ces procédures devient une nécessité.

L'unité apparente du régime de protection des droits des occupants dans les opérations d'aménagement, loin d'apporter plus de cohérence à ces opérations complexes de renouvellement urbain, éclate en une pluralité de solutions particulières. La logique de la loi SRU aurait voulu que la collectivité publique initiatrice d'une opération de renouvellement urbain et chargée à ce titre d'harmoniser les différentes procédures mises en œuvre, assume la responsabilité de tous les relogements nécessités par l'opération. Mais, outre son coût, une telle prise en charge contribuerait à déresponsabiliser les propriétaires vis-à-vis des locataires et occupants de bonne foi des immeubles concernés. Les pouvoirs publics ont cependant pris conscience de la nécessité d'organiser à grande échelle et non au cas par cas, le relogement, celui-ci conditionnant la légitimité de l'opération auprès des populations résidentes et devenant l'une des clés de sa réussite.

Cette préoccupation est présente dans la refonte de la procédure d'OPAH par la circulaire du Ministère de l'Équipement en date du 8 novembre 2002.<sup>4</sup> Cette opération, nouvellement présentée comme l'instrument d'encadrement et de mise en cohérence des actions et opérations d'aménagement tendant au renouvellement urbain, « doit être l'expression d'un projet d'ensemble d'évolution de quartiers existants, en zones rurales, urbaines ou périurbaines, confrontés à des difficultés de fonctionnement... ». Ainsi l'OPAH,

---

<sup>1</sup> Cf. Circulaire n° 2002-68 UHC/IUH4/26 du 8 novembre 2002, Opérations programmées d'amélioration de l'habitat et programme d'intérêt général, Mon. TP, 22/11/2002, Suppl. Textes officiels, p. 375.

<sup>2</sup> Jean-Pierre Demouveaux, *La notion de renouvellement urbain*, DAUH 2002, Ed. Le Moniteur, p. 125.

<sup>3</sup> Sur la genèse de cette notion, voir : Brigitte Phémolant, *Les outils de l'urbanisme pour le renouvellement urbain*, DAUH 2001, Dossier spécial loi SRU, Dalloz, p. 233 et suiv.

<sup>4</sup> Circulaire n° 2002-68 du 8 novembre 2002, op. cit.

en particulier lorsqu'il s'agit d'une OPAH de renouvellement urbain (OPAH – RU) s'intégrera dans un projet de territoire exigeant un traitement coordonné des problématiques urbaines et d'habitat et la mise en œuvre concertée de procédures et de financements relevant d'autorités différentes. La conduite de cette opération suppose l'organisation d'une maîtrise d'ouvrage complexe pouvant intégrer des outils de traitement de l'insalubrité ou encore des outils d'aménagement foncier tels que ZAC ou PRI. Elle s'effectue sous l'autorité d'un comité de pilotage qui assure la coordination de l'action des différents partenaires du projet (Etat, organismes HLM, Caisses d'allocations familiales, chambres consulaires...) sous l'impulsion de la collectivité territoriale. Celle-ci peut confier tout ou partie des missions d'animation à un ou des prestataires de services (bureaux d'étude, organismes HLM) ou même à un établissement public (OPAC) ou à une société d'économie mixte (SEM) titulaire d'une convention publique d'aménagement lorsque les opérations d'aménagement foncier sont prédominantes dans l'OPAH-RU. La mission de suivi social – incluant en particulier des mesures de relogement – dévolue à cet organisme, devra, certes, être accomplie en tenant compte des règles propres à chaque procédure, mais elle répondra aux objectifs définis dans la convention d'OPAH, en particulier l'amélioration des conditions de vie d'un quartier dans le respect des droits des occupants.

Une réorganisation des dispositifs de protection des occupants autour de la procédure d'OPAH s'impose donc. Elle nécessite une clarification de la responsabilité de la collectivité territoriale tenue de programmer le relogement des populations touchées par les actions ou opérations engagées sur le territoire de l'OPAH. A cette occasion, il conviendra de distinguer l'obligation juridique et financière de présenter une solution individuelle de relogement et l'obligation sociale d'engager une démarche planifiée de relogement.

### **III – LA PORTEE DE L'OBLIGATION DE RELOGEMENT : DE L'OFFRE INDIVIDUELLE AU PLAN DE RELOGEMENT**

Qu'il soit fondé sur le droit de propriété ou sur le droit au maintien dans les lieux, le droit au relogement est conçu comme un droit subjectif que le propriétaire, le locataire ou l'occupant de bonne foi exercent individuellement à l'encontre de la personne, publique ou privée, dont l'action (démolition, réhabilitation, expropriation...) les prive du logement qu'ils occupent. Toutefois, lorsque ce droit au relogement s'exerce dans le cadre d'une opération d'aménagement, particulièrement de renouvellement urbain, engagée par une personne publique, il appelle de sa part une réponse globale et collective.<sup>1</sup> Bien qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'en précise la portée, l'obligation de relogement constitue, dans ce cas, un impératif social.

#### **A – L'obligation d'assurer une offre individualisée de relogement :**

Le non respect des modalités de l'offre de relogement par la personne publique à l'origine d'un projet d'aménagement ne constitue pas une infraction au code de l'urbanisme,<sup>2</sup> mais pourrait être considéré comme une illégalité fautive justifiant le déclenchement d'une action en responsabilité administrative. Cette hypothèse demeure cependant largement

---

<sup>1</sup> Même si sa mise en œuvre doit être individualisée, comme le rappelle la circulaire n° 2003-31 du 5 mai 2003 relative aux opérations de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable précitée.

<sup>2</sup> Celles-ci ne sanctionnant que la méconnaissance des règles relatives à l'acte de construire et à divers modes d'occupation des sols et non des procédures de relogement.

théorique. La sanction de l'inobservation des prescriptions des articles L 314-1 et suivants du CU est habituellement de la compétence des juridictions judiciaires. La plupart des recours émanent de commerçants contraints de cesser leur activité du fait de l'opération d'aménagement, la jurisprudence relative au relogement d'occupants d'immeubles d'habitation s'avérant beaucoup plus rare. D'une part, le lien de causalité établi entre la cessation d'activité et l'opération d'aménagement pour indemniser le commerçant évincé n'est en principe pas recherché par le juge pour déterminer la responsabilité des personnes publiques ou privées débitrices de l'obligation de relogement. Celui-ci se réfère exclusivement à un critère patrimonial,<sup>1</sup> limitant ainsi la portée de la responsabilité des personnes publiques. D'autre part, les occupants des immeubles, insalubres ou inconfortables, inclus dans les opérations de renouvellement urbain sont souvent des personnes en situation précaire, mal ou non informées de leurs droits et peu enclines à engager spontanément des contentieux. De plus, la prise de conscience de la dimension collective des relogements liés à des opérations d'aménagement est un phénomène récent.

Par conséquent, contrairement à ce que laisse entendre la rédaction de l'article L 314-1 CU, le risque d'une condamnation est réduit aux hypothèses où la personne publique est déjà propriétaire de locaux dans le secteur à aménager ou l'est devenue suite à la préemption ou à l'expropriation d'immeubles situés dans ce secteur. Dans ce cas, elle devra assumer la charge matérielle et financière de l'offre d'un logement décent et pérenne. Lorsque l'opération d'aménagement n'implique aucun transfert de propriété, les bailleurs privés devront alors supporter seuls cette charge dans les conditions prévues par les textes propres à chaque action ou opération d'aménagement.

Mais en présence d'immeubles insalubres implantés dans le périmètre d'opérations d'urbanisme, l'appropriation publique apparaît souvent comme la solution la mieux à même d'éviter la paralysie ou du moins le retard dans la réalisation de ces opérations tout en limitant les coûts économique et social. En effet, l'immeuble insalubre (qu'il soit d'ailleurs exproprié selon les conditions du droit commun ou conformément au régime institué par la loi Vivien) est évalué sur la base de la valeur du terrain nu, en application de l'article 18 de la loi du 10 juillet 1970. De plus, la collectivité publique se substitue au bailleur lorsque celui-ci est dans l'incapacité d'offrir une solution de relogement en application des articles L 521-1 à L 521-3 du CCH. Les frais de mise hors d'état d'être occupés des logements évacués ainsi que les indemnités compensatrices dues à la collectivité publique au titre du relogement des occupants sont alors déduits de l'indemnité d'expropriation. Ces dispositions sont particulièrement sévères à l'égard des propriétaires bailleurs qui n'ont pas entretenu leur bien ni satisfait à leurs obligations envers leurs locataires. La collectivité publique sera également tenue de reloger, à ses frais, les locataires d'hôtels meublés exploités par des « marchands de sommeil » dont la cessation d'activité est due à une opération d'urbanisme ou d'aménagement (Article L 632-2 CCH).

Ces textes entendent donner plus d'efficacité aux instruments de restructuration des quartiers dégradés. Par la définition extensive qu'ils donnent des occupants, ils prennent également en compte le sort des personnes et des familles défavorisées dont cet habitat est souvent le refuge. En étendant le régime de protection des occupants, aux titulaires d'un droit d'usage, locataires, sous-locataires et occupants de bonne foi de locaux à usage d'habitation et de locaux d'hébergement constituant leur habitation principale, l'article L 521-1 du CCH,

---

<sup>1</sup> L'arrêt précité de la CA d'Aix-en-Provence en date du 29/1/2003 tranchait a priori avec ce raisonnement en imputant à la ville l'obligation de reloger les occupants d'un hôtel meublé situé dans un PRI. Cependant, c'est la résiliation du bail commercial et non d'un bail à usage d'habitation qui résultait de l'opération d'aménagement conduite par la commune qui s'avérait par ailleurs propriétaire des locaux, et donc débitrice de l'obligation de relogement des occupants.

modifié par la loi SRU, vise les occupants d'hôtels meublés, de logements - foyers, de taudis, d'habitations insalubres, précaires ou de fortune... que les lois du 31 mai 1990 relative au droit au logement et du 28 juillet 1998 sur les exclusions considèrent comme prioritaires pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir. En conséquence, il est recommandé aux autorités locales de porter une attention particulière au sort de ces populations dans le cadre des actions et opérations d'aménagement qu'elles conduisent<sup>1</sup> et parfois même de prendre des mesures d'accompagnement social, d'hébergement provisoire ou de relogement en faveur des occupants sans titre, alors même qu'elles n'ont à leur égard aucune obligation légale.<sup>2</sup>

Toutefois, le Conseil d'Etat a précisé, dans une ordonnance et un arrêt récents, que le juge de l'urgence ne pouvait imposer à une personne morale de droit public de prendre les mesures nécessaires au relogement d'occupants d'immeubles insalubres<sup>3</sup>. S'appuyant sur la jurisprudence constitutionnelle<sup>4</sup>, le juge administratif a fermé aux familles défavorisées délogées suite à une opération de réhabilitation de l'habitat insalubre la voie du référé – liberté, au motif que le refus de reloger ces familles, prononcé par le préfet, ne portait « aucune atteinte grave et manifestation illégale à une liberté fondamentale par une personne morale de droit public dans l'exercice d'un de ses pouvoirs ». Le contentieux de l'accès au logement ou au relogement ne pouvant se développer, il appartiendra aux collectivités publiques de déterminer elles mêmes, dans le cadre de leurs compétences respectives, les mesures qu'elles souhaitent mettre en œuvre pour mener à bien leur mission sociale. Cette démarche privilégiera la planification des relogements et les accords contractuels.

## **B – L'obligation d'établir un plan de relogement :**

Ni le Code de l'urbanisme, ni celui de la construction et de l'habitation ne font allusion à l'exigence d'un plan de relogement. La planification des relogements par la personne publique qui conduit une opération d'aménagement ne constitue pas une obligation juridiquement sanctionnable, comme le juge administratif a eu l'occasion de le rappeler à propos de la déclaration d'utilité publique de travaux de restauration immobilière du centre ville de Marseille : « le dossier de l'enquête publique n'avait pas à comporter un engagement de la ville de Marseille sur le dispositif mis en œuvre pour assurer le relogement »<sup>5</sup>. Un tel engagement ne peut donc correspondre qu'à une démarche volontaire, validée quant à elle par la juridiction administrative qui en a précisé la consistance à l'occasion d'une affaire opposant des personnes touchées par des opérations d'aménagement, à la ville de Montreuil.<sup>6</sup> Cette dernière avait motivé l'exercice de son droit de préemption par la nécessité de renforcer le parc immobilier de la ville afin d'assurer les relogements rendus nécessaires par les opérations d'aménagement qu'elle poursuivait hors du périmètre de ces opérations. Le Conseil d'Etat

<sup>1</sup> Par exemple, la circulaire n° 2001-77 UHC/IUH2/24 du 15 novembre 2001 relative à la déconcentration des décisions de financement pour démolition et changement d'usage des logements locatifs sociaux demande de « reloger dans des conditions satisfaisantes l'ensemble des populations touchées par les démolitions, avec une attention particulière pour les populations les plus défavorisées », BO Ministère de l'Equipement, n° 22, 2001.

<sup>2</sup> Circulaire n° 2003-31 du 5 mai 2003 relative à la mise en œuvre et au financement des opérations de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable, précitée.

<sup>3</sup> CE, 3 mai 2002, ordonnance, Association de réinsertion sociale du Limousin et autres, n° 245697 et CE, 22 mai 2002, M et Mme Fofana et autres, n° 242193, AJDA, 23 sept. 2002, p. 818, note E. Deschamps.

<sup>4</sup> CC, N° 94-359 DC du 19 janvier 1995, Diversité de l'habitat, Rec., p. 176 ; RJC, p. I-630 et n° 98-403 DC du 27 juillet 1998, Taxe d'habitation, Rec., p. 276, RJC, p. I-765. Le Conseil Constitutionnel avait considéré que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle ».

<sup>5</sup> TA Marseille, 23 juin 2005, Association « Centre Ville Pour Tous », req. n° 021916.

<sup>6</sup> CE, 6 avril 2001, Commune de Montreuil c/ M. Labbé et Commune de Montreuil c/ Mme Ducloud, req. n°209-723 et 202-791, Concl. Pascale Fombeur, BJD 3/2001, p. 189.

légitime le recours à la préemption à la condition qu'il soit rattaché à un ensemble de mesures constituant une action ou une opération d'aménagement et justifié « *par une politique locale de l'habitat qui implique le développement organisé d'une offre de logements adaptée aux besoins propres de chaque catégorie de population* ». <sup>1</sup> Ainsi, l'exercice des relogements est bien une action planifiée, soit inhérente aux opérations d'aménagement menées dans les secteurs urbanisés, soit constituant par elle-même une action d'aménagement lorsque ces relogements sont conditionnés, comme en l'espèce, par la réalisation d'une opération d'aménagement (une ZAC) mais non prévus dans le cadre de cette opération.

Toutefois, c'est à la personne publique de décider de l'opportunité d'élaborer ce plan et des moyens qu'elle entend mobiliser pour sa réalisation (préemptions, réquisitions de logements vacants, baux à réhabilitation...) dans le cadre des directives gouvernementales contenues dans les circulaires relatives aux différentes actions ou opérations d'aménagement.

Ainsi, la circulaire du 5 mai 2003 exige l'insertion d'un plan de relogement définitif individualisé pour chacun des occupants de bonne foi dans tout dossier d'opération de RHI. Ce plan accompagne la déclaration d'utilité publique en cas d'expropriation d'immeubles ou de terrains insalubres. Les projets de démolition de logements locatifs sociaux reposent également sur l'élaboration d'un plan de relogement sur lequel les acteurs doivent s'engager de façon réaliste et concertée <sup>2</sup> en proposant des relogements pérennes. Sans indiquer expressément l'exigence d'un plan, la circulaire relative aux OPAH prévoit l'existence, dans la convention d'OPAH-RU, d'un *volet social* garantissant « *que le renouvellement urbain est effectivement engagé au bénéfice des résidents actuels du quartier, dont les droits et les besoins sont réellement pris en compte* ». La procédure d'OPAH ayant pour fonction d'encadrer et de coordonner l'ensemble des procédures inscrites dans le projet d'ensemble, il paraît nécessaire que ce volet social comporte une évaluation des besoins sur l'ensemble du périmètre ainsi qu'une programmation des moyens.

Le plan de relogement proposera des solutions individualisées de relogement temporaire ou définitif dans le parc existant (*logements - tiroirs*) ou dans des locaux à construire sur le site ou dans d'autres secteurs, en adéquation avec les besoins et les ressources des occupants. Il prévoira en outre des mesures d'accompagnement social, notamment en direction des publics les plus défavorisés. Au besoin, il déterminera le phasage des démolitions et des relogements et instaurera des indicateurs de suivi des relogements permettant une gestion prévisionnelle de l'opération de relogement.

La mise en œuvre d'un plan de relogement constitue une action particulièrement lourde et complexe pour la collectivité publique ou l'établissement public qui l'entreprend. Sa réalisation, que la pénurie de logements sociaux et les dysfonctionnements des marchés immobiliers et fonciers de la plupart des grandes agglomérations rendent d'autant plus problématique, s'étale fréquemment sur plusieurs années. Elle bénéficie de financements étatiques octroyés sur la base d'une estimation du coût des relogements, compte tenu de la contribution éventuellement due par les bailleurs privés et exploitants au titre de leurs obligations légales. Une programmation est cependant indispensable à la conduite d'une démarche d'aménagement à la fois globale, organisée et concertée, aidant les personnes publiques à mieux prévoir et maîtriser les impacts sociaux des opérations de renouvellement

---

<sup>1</sup> On trouvera dans cette formulation une référence au contenu des PLH, mais aussi un écho des conclusions de Serge Lasvignes sur CE, Section, 28 juillet 1993, Commune de Chamonix-Mont-Blanc, pour qui l'opération d'aménagement doit « mettre en œuvre une volonté d'aménagement, c'est-à-dire un effort d'organisation des activités et d'ordonnement de l'urbanisation ».

<sup>2</sup> Circulaire n° 98-96/UHC/IUH25 du 22 octobre 1998 (Ville-Logement), Démolitions de logements locatifs sociaux, programmation de logements PLA construction – démolition et changement d'usage de logements sociaux, Mon. TP, 30/10/1998, Suppl. Textes officiels, p. 357.

urbain et à éviter, à plus long terme, le basculement d'autres quartiers dans des processus de paupérisation et de dégradation.

Cette démarche doit être *globale* car elle concerne l'ensemble des occupants inclus dans le secteur d'aménagement, quel que soit leur statut (propriétaires occupants, locataires, sous-locataires, occupants de bonne foi) et quels que soient les débiteurs de l'obligation de financer le relogement (bénéficiaires d'une expropriation, propriétaires bailleurs, exploitants de meublés...), les propriétaires bailleurs non institutionnels se trouvant très souvent dans l'incapacité de présenter des offres de relogement répondant aux critères légaux.

Elle doit être *organisée* sous la responsabilité de la personne publique opératrice qui peut confier cette mission à l'aménageur<sup>1</sup> et recourir à l'assistance d'une équipe technique de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) pour assurer l'animation et le suivi des relogements.<sup>2</sup> Cette stratégie s'intégrera, comme l'a indiqué le Conseil d'Etat, dans une politique locale de l'habitat, en cohérence avec le Programme Local de l'Habitat et avec les dispositifs d'aide au logement des personnes défavorisées (Plans Départementaux d'Action, Fonds de Solidarité pour le Logement, Conférences et Chartes intercommunales...), dans le respect des objectifs et des priorités définis par ces instances.

Enfin, cette démarche sera *concertée*, c'est-à-dire conduite en partenariat avec les personnes publiques et privées concernées (Etat, collectivité locale, bailleurs). Ce partenariat, nécessité par la pluralité d'acteurs impliqués dans les procédures coordonnées d'aménagement, doit être établi dans le respect des responsabilités de chacun, responsabilités que les textes devront préciser, comme il est prévu de le faire en matière d'insalubrité. Il rend notamment possible une mutualisation des moyens (mobilisation de l'offre de logements existants ou création d'une offre nouvelle) ainsi que des dépenses de relogement, généralement imputables à des budgets différents.<sup>3</sup> Pour les opérations les plus importantes, ce partenariat est formalisé par la conclusion de protocoles fixant les engagements de chacun des acteurs concernés<sup>4</sup> et organisant les modalités de suivi du plan par la mise en place éventuelle d'un comité partenarial.

Dépourvus de portée contraignante à l'égard de leurs signataires, ces protocoles les engagent à se conformer à des objectifs légaux de mixité et de lutte contre les exclusions, sans qu'il soit possible de s'assurer du respect de ces objectifs, à moyen ou à plus long terme.<sup>5</sup> En

---

<sup>1</sup> Voir Première partie.

<sup>2</sup> Voir Circulaire n°2002-34/UHC/IUH2/11 du 2 mai 2002, Secrétariat d'Etat au Logement, Emploi des maîtrises d'œuvre urbaines et sociales (MOUS) pour le renouvellement urbain.

<sup>3</sup> Cf. Olivier Piron, *Le financement du renouvellement urbain*, Etudes foncières n°90, mars-avril 2001. L'auteur distingue le cas où les dépenses de relogement sont internalisées, quand il s'agit d'un propriétaire institutionnel implanté sur plusieurs sites et qui relogé les occupants dans son propre parc de logements et le cas où elles sont externalisées, quand les pouvoirs publics orchestrent ces relogements et accordent des primes aux organismes d'accueil ou des subventions à la construction de logements neufs.

<sup>4</sup> On peut citer, à titre d'exemples, le protocole d'accord signé entre la ville de Paris, la Préfecture et la Société d'HLM Logirep, le 16/2/2001 en vue de reloger les occupants sans titre d'un ensemble immobilier dégradé qui fut l'un des plus grands squats parisiens en 1997, chaque partenaire convenant de reloger une partie des familles recensées. De même, les protocoles d'intention passés entre l'Etat, l'Etablissement public Euroméditerranée, la Ville de Marseille et les deux principaux propriétaires privés de la rue de la République à Marseille (la Société P2C Immobilier et la Société Eurazeo, filiale de la banque Lazard) en 2001, aux termes desquels les collectivités et l'établissement public subventionnent les opérations de réhabilitation en contrepartie de l'engagement des propriétaires à conduire les relogements suivant un processus organisé en respectant un principe dit de « tiercement » (un tiers de logements sociaux, un tiers de logements intermédiaires et un tiers de logements à loyers libres), engagement inscrit dans la convention d'OPAH. <sup>4</sup> Voir en particulier : Stéphane Javaloyès, *« 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 de DESS, Faculté de Droit, Université d'Aix-Marseille III – Paul Cézanne, 2002-2003 – en ligne sur le site du GRIDAUH : <http://gridauh.univ-paris1.fr>

<sup>5</sup> Dans le cas de l'OPAH République à Marseille, par exemple, la Société P2C Immobilier ayant été rachetée par le fonds d'investissement international « Lone Star », les engagements qu'elle avait pris ne semblent pas devoir

effet, les changements d'usage induits par les opérations de renouvellement urbain risquent d'accélérer des phénomènes diffus d'exclusion et de déplacement des populations défavorisées vers les quartiers laissés à l'écart des processus d'aménagement sans que ces phénomènes puissent être maîtrisés, à défaut de moyens d'observation et de contrôle. La pérennité de l'installation des populations les plus modestes est menacée par les mutations urbaines et sociales provoquées par ces opérations d'aménagement, alors même que leur légitimité dépend de plus en plus de la présence de critères sociaux (tels que concertation, relogement décent, mixité...).

Pourtant, aucun contrôle juridique ou politique sérieux n'est actuellement exercé sur le respect de ces critères. Un contrôle juridictionnel de la nature des opérations qualifiées de renouvellement urbain débouchant sur un contrôle du contenu social de ces opérations serait pourtant envisageable. Mais le juge administratif n'y semble pas encore préparé même si cet engagement est nécessaire « *s'il ne veut pas devenir le spectateur passif d'une évolution qui lui échappe* », comme l'écrit Jean-Pierre Demouveau, Il devrait donc « *au minimum, définir, d'une manière qui puisse entraîner des sanctions légales, la nature des opérations qui pourront ou non être revêtues de la qualification **renouvellement urbain*** »<sup>1</sup> au regard notamment de la consistance de leur volet social. Ainsi pourrait-il par exemple, mettre en doute la légalité d'une ZAC ou d'une opération de restauration immobilière privilégiant des impératifs de rentabilité économique au détriment des objectifs d'équilibre social définis à l'article L 121-1 du code de l'urbanisme.

S'il s'engageait dans la voie d'un contrôle de la *qualité sociale* des opérations de renouvellement urbain, le juge administratif inciterait probablement les autorités publiques à définir, dans leurs projets d'aménagement et de développement durable, une stratégie prenant pleinement en compte la dimension sociale de ces opérations, à l'échelle communale comme à l'échelle intercommunale. Dans un paysage institutionnel bouleversé par la décentralisation et l'effacement de l'Etat, traditionnellement garant de la solidarité nationale, il est urgent que les collectivités publiques prennent conscience de ce que la qualité de l'aménagement urbain ne dépend pas seulement de critères de rentabilité économique mais aussi des réponses apportées à des aspirations plus difficilement mesurables de dignité, de sécurité ou d'agrément du cadre de vie, dans le respect de la diversité des habitants.

*Mélanges en l'honneur d' Henri Jacquot* – Presses Universitaires d'Orléans – 2006 – Pp. 597-616.

---

être strictement respectés. Un congé a d'ores et déjà été signifié à plusieurs des locataires des immeubles à réhabiliter au motif de l'imminence d'une opération de rénovation : ces derniers ne pourront donc être relogés sur le site.

<sup>1</sup> *La notion de renouvellement urbain*, op. cit., p. 139.

