

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 octobre 1964.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, tendant à faciliter, aux fins de reconstruction ou d'aménagement, l'expropriation des terrains sur lesquels sont édifiés des locaux d'habitation insalubres et irrécupérables, communément appelés « bidonvilles »,

Par M. Modeste ZUSSY,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

L'objet de la présente proposition de loi, que l'Assemblée Nationale a adoptée à l'unanimité, dans sa séance du 26 juin dernier, est d'instituer une procédure exceptionnelle d'expropriation destinée à faire disparaître les « bidonvilles ».

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, secrétaires ; Abel-Durand, Paul Baratgin, Robert Bouvard, Robert Bruyneel, Louis Courroy, Etienne Dailly, Jacques Delalande, Emile Dubois, Pierre Fastinger, André Fosset, Jean Geoffroy, Gustave Héon, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Pierre Marcilhacy, Pierre-René Mathey, Marcel Molle, Louis Namy, Jean Nayrou, Guy Petit, Louis Talamoni, Fernand Verdeille, Robert Vignon, Joseph Voyant, Paul Wach, Modeste Zussy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.), 667, 1022 et in-8° 247.

Sénat : 307 (1963-1964).

L'arrivée massive en France de travailleurs étrangers, pour la plupart algériens, portugais, espagnols ou originaires des Etats d'Afrique d'expression française a provoqué, du fait de la crise du logement, l'éclosion à la périphérie des grandes agglomérations d'ensembles de constructions de fortune ne répondant à aucune exigence élémentaire de salubrité, d'hygiène et de sécurité, communément appelés « bidonvilles ».

Nous ne pouvons pas admettre plus longtemps que s'incruste et se développe cette lèpre sociale qui déshonore nos villes et oblige d'honnêtes travailleurs et leurs familles à vivre dans des conditions de misère indignes d'une nation hautement civilisée.

C'est pourquoi le texte qui vous est soumis prévoit l'expropriation au profit d'une collectivité publique, selon une procédure dérogatoire au droit commun, des terrains qui supportent ces constructions.

Bien entendu, il ne saurait être question d'expulser purement et simplement les malheureux occupants de leurs abris sans leur offrir un relogement.

Il ne suffit pas, en effet, de décider la suppression des « bidonvilles » pour que le grave problème social posé par leur existence soit résolu. Il s'agit là d'un aspect de la crise générale du logement à laquelle il ne pourra être mis fin que par l'augmentation importante du nombre des logements à caractère social édifiés chaque année.

De ce fait, le contenu de la proposition de loi peut paraître bien incomplet puisqu'aussi bien elle ne vise que des procédures juridiques, sans fournir les moyens financiers propres à mettre fin à la pénible situation que nous connaissons.

A la vérité, dans ce domaine, comme dans bien d'autres, il faut sérier les problèmes.

Celui que pose la disparition matérielle des « bidonvilles » en est un qui appelle une solution purement législative, sous la forme d'une modification des textes en vigueur qui permettent à la puissance publique de prendre possession de terrains appartenant à des personnes privées.

Celui posé par le relogement des occupants en est un autre qui doit être réglé parallèlement mais sous une forme différente. Les crédits destinés à la construction sociale font l'objet d'inscriptions

au budget de l'Etat et c'est uniquement dans le cadre budgétaire qu'une solution peut être recherchée par l'augmentation des dotations et compte tenu des besoins généraux.

M. le Ministre de la Construction a, certes, déclaré devant l'Assemblée Nationale que, déjà, cette année, son administration avait pris l'initiative de mettre en chantier un programme de 10.000 lits pour les travailleurs étrangers et que cet effort serait soutenu concurremment avec celui fait dans le secteur des H. L. M.

Votre Commission insiste vivement pour que des crédits supplémentaires soient inscrits dans le prochain budget, sinon les dispositions que nous examinons risquent fort de rester lettre morte.

Cependant, il serait inutile de construire de nouveaux locaux si, au préalable, la décision n'était pas prise de faire disparaître progressivement les « bidonvilles ». Par la force des choses, en effet, les occupants les plus déshérités chercheraient à se maintenir dans les taudis qui subsisteraient.

Telles sont les observations générales qu'appelle la proposition de loi dont les dispositions, article par article, sont les suivantes.

Article premier.

Cet article définit, en premier lieu, le champ d'application de la loi. Il convient d'être précis sur ce point, de façon à ne pas étendre inconsidérément la portée d'une loi exorbitante du droit commun.

Il s'agit de « locaux ou installations insalubres, impropres à toute occupation dans des conditions régulières d'hygiène, de sécurité et de salubrité », utilisés à des fins d'habitation.

Il importe de souligner que les termes de l'article premier sont moins restrictifs que ceux utilisés dans le titre de la loi. Alors que l'intitulé se réfère aux « bidonvilles », c'est-à-dire à des ensembles de constructions précaires formant une sorte d'agglomération, l'article premier vise tout local insalubre même situé dans un quartier qui n'est en aucune manière un « bidonville ».

En second lieu, l'article premier pose le principe de l'expropriation des terrains supportant ces locaux ou installations, étant stipulé que ladite expropriation est faite au profit d'une collectivité publique, soit pour y édifier des constructions, soit en vue d'un

objet d'intérêt collectif relevant d'une opération d'urbanisme. Toute intervention d'ordre spéculatif d'une personne privée quelconque est, en conséquence, expressément écartée.

Votre Commission a approuvé cette disposition. Cependant, il lui a semblé qu'il convenait de donner une priorité à la commune parmi les collectivités publiques susceptibles de bénéficier de l'expropriation. Les habitants d'une commune sont les plus directement intéressés par l'existence d'un « bidonville » et le maire connaît mieux que personne les problèmes posés par l'arrivée massive de travailleurs étrangers sur le territoire qu'il administre.

C'est d'ailleurs, sans doute, l'intention des auteurs du texte puisque, à l'article 2, ils ont expressément mentionné le maire sans faire allusion aux représentants des autres collectivités.

Nous vous proposons, en conséquence, de stipuler que c'est à défaut de la commune que l'expropriation aura lieu au profit d'une autre collectivité.

Article 2.

L'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 constitue le texte de base en matière d'expropriation. La procédure qu'elle organise prévoit deux phases, l'une administrative, l'autre judiciaire.

La première débute par une déclaration d'utilité publique faite, à la suite d'une enquête, par décret, arrêté ministériel ou arrêté préfectoral. Le préfet détermine ensuite par arrêté de cessibilité la liste des parcelles ou droits à exproprier si cette liste ne résulte pas de la déclaration d'utilité publique.

La phase judiciaire comprend le transfert de propriété et la fixation de l'indemnité.

La prise de possession des biens par la collectivité expropriante ne peut avoir lieu avant le paiement ou la consignation de l'indemnité entière, ou, en cas d'urgence, d'une indemnité provisionnelle.

Aux termes de l'article 2 de la proposition de loi, par dérogation aux principes ci-dessus évoqués, le préfet peut ordonner, sur demande du maire ou d'office, la prise de possession de tout terrain supportant des installations insalubres.

L'arrêté qu'il prend vaut déclaration publique et arrêté de cessibilité. La procédure se trouve ainsi singulièrement simplifiée et accélérée.

De plus, la prise de possession immédiate des terrains peut être décidée. Cette disposition est à rapprocher des articles 9 et suivants du projet de loi sur le bail à construction dont nous sommes également saisis et qui prévoient la possibilité d'une prise de possession d'un terrain avant la fin de la procédure normale. La dérogation sur ce point aux règles du droit commun n'est donc pas si importante qu'on pourrait être tenté de le croire si l'on tient compte de la publication prochaine de ce dernier texte.

Votre Commission a étudié attentivement l'article 2 et, si elle a parfaitement compris le fonctionnement du système dans le cas où le maire demanderait au préfet de prendre possession d'un terrain, elle n'a pas, en revanche, vu comment le préfet pourrait, « d'office » ordonner cette prise de possession. La décision ne peut, en toute hypothèse, être prise qu'au profit d'une collectivité : celle qui sera appelée à diriger et à financer les travaux. Pour que le préfet agisse, en dehors de l'hypothèse d'une demande du maire, encore faut-il que le représentant d'une collectivité lui ait fait part de son intention d'opérer la rénovation du périmètre insalubre. Sinon, qui paiera les travaux ?

Par conséquent, il paraît difficile que le préfet agisse « d'office » ; il intervient forcément à la suite d'une demande émanant, soit du maire, soit du représentant de la collectivité qui prendra la responsabilité de l'exécution de l'opération : le conseil général, par exemple, qui confiera l'édification des constructions à un office départemental d'H. L. M.

Justifiant l'institution de cette action directe du préfet, le Rapporteur de la Commission des lois de l'Assemblée Nationale s'est exprimé dans ces termes : « Le préfet pourra agir à la demande du maire, mais il pourra aussi prendre cette décision d'office, nonobstant la passivité, voire l'opposition de la municipalité ».

Ainsi, ce serait pour contraindre une municipalité à agir que la disposition aurait été envisagée. Il nous a semblé que cette faculté de contrainte à l'égard d'une municipalité s'opposait à la règle de l'autonomie de gestion des collectivités locales à laquelle nous sommes tous attachés.

La passivité, voire l'opposition à laquelle il est fait allusion, seront, dans la plupart des cas, non pas une manifestation de mauvaise volonté mais la simple constatation d'une impossibilité matérielle de prendre en charge les dépenses résultant de l'opération de rénovation. Certaines communes de la banlieue parisienne

ont, sur leur territoire, des « bidonvilles » groupant parfois 8.000 ou 10.000 personnes. Il est évident que ces communes ne pourront pas à elles seules supporter les dépenses qu'entraînera le relogement des expulsés. La solution consistera alors dans la substitution à la commune d'une collectivité plus importante, le département par exemple.

Pour toutes ces raisons, votre Commission vous propose de supprimer la possibilité d'action d'office du préfet et de préciser que celui-ci agira à la demande du maire ou du représentant de la collectivité publique intéressée, puisque, de toute manière l'expropriation ne peut-être ordonnée qu'au profit d'une collectivité publique.

Article 3.

L'arrêté préfectoral visé à l'article précédent doit obéir à un certain nombre de prescriptions :

- constater le caractère du terrain ;
- définir l'opération en vue de laquelle l'expropriation est poursuivie ;
- fixer le montant de l'indemnité provisionnelle allouée au propriétaire ;
- déterminer la date à laquelle la prise de possession aura lieu.

Il convient de noter qu'un délai de trois mois doit s'écouler entre la date de l'arrêté et celle de la prise de possession, celle-ci ne pouvant intervenir qu'après paiement de l'indemnité provisionnelle.

Ces garanties paraissent de nature à écarter les abus qu'une procédure rapide serait susceptible d'engendrer.

Votre Commission vous propose l'adoption sans modification de l'article 3.

Article 4.

Cet article pose le principe du relogement obligatoire des expulsés dans les conditions qui devront être fixées par l'arrêté préfectoral visé ci-dessus.

Le relogement offert peut être définitif ou provisoire, en attendant l'attribution d'un logement définitif. Les frais de déménagement sont pris en charge par l'administration.

Si les intéressés refusent d'occuper le local qui leur est proposé, le préfet ordonne une expulsion sans indemnité de déménagement. Il importe, en effet, de passer outre à la mauvaise volonté de certains récalcitrants qui, par leur action, risquent de paralyser l'ensemble de l'opération.

Sur ce plan, l'administration devra faire preuve de beaucoup de compréhension et de doigté. Il conviendra, tout particulièrement, de veiller à ce que le loyer des locaux de relogement offerts ne soit pas hors de proportion avec les ressources des intéressés ou que ces locaux ne soient pas trop éloignés de leur lieu de travail. A cet égard, tout abus risquerait de mettre en cause l'application de la loi elle-même.

Quant aux logements provisoires, ils devront répondre à certaines garanties si l'on ne veut pas recréer de nouveaux « bidonvilles » ou renouveler l'expérience malheureuse des cités d'urgence.

Votre Commission souhaite, à cet égard, obtenir des précisions, en particulier, sur la nature des constructions provisoires qui seront offertes aux expulsés.

Dans bien des cas, une véritable réadaptation à une vie normale devra être faite, les intéressés ayant vécu comme en marge de la société.

Nous avons vu que le refus d'occuper le local offert par l'administration entraînait l'expulsion des occupants sans versement de l'indemnité de déménagement. Cependant, si le refus du local est dû au fait que l'occupant a pu, par ses propres moyens, se reloger, il serait anormal que ladite indemnité ne lui soit pas attribuée.

Le premier alinéa de l'article 4 semble couvrir cette hypothèse et autoriser le versement de l'indemnité mais la Commission aimerait que des assurances lui soient données à ce sujet.

Sous le bénéfice de ces observations, nous vous proposons l'adoption de l'article 4.

Article 5.

Aux termes de l'article 3 un délai de trois mois doit s'écouler entre la date de l'arrêté du préfet et celle de la prise de possession des terrains.

Il se peut que, devant la menace qui pèse sur lui, le propriétaire prenne l'initiative d'une opération d'aménagement et de construction. Le délai susvisé a d'ailleurs été prévu en grande partie pour l'y inciter.

Le programme détaillé qu'il proposera devra recevoir l'agrément du préfet et être exécuté dans un délai de dix-huit mois.

Dans ce cas, bien entendu, l'administration ne prendra pas possession du terrain ; l'arrêté préfectoral l'ordonnant ne sera cependant pas annulé mais suspendu, de telle sorte qu'il deviendra exécutoire de plein droit si le programme n'est pas exécuté dans le délai prescrit.

Il ne faudrait pas, cependant, que la suspension des effets de l'arrêté préfectoral empêche l'expulsion des occupants, sinon le propriétaire qui entreprend lui-même l'opération de rénovation se trouverait paralysé. Aussi, posons-nous la question de savoir si les moyens de coercition dont dispose l'administration pour mener à bonne fin l'exécution de son programme, lorsqu'elle en prend complètement la responsabilité, sont maintenus au profit du propriétaire dans l'hypothèse où celui-ci se charge d'exécuter lui-même les travaux.

Par ailleurs, dans cette même hypothèse, l'obligation de relogement prévue à l'article 4 subsiste-t-elle ?

Ces deux points mériteraient d'être précisés.

Sous ces réserves, votre Commission vous propose l'adoption de l'article 5.

Article 6.

Le préfet est tenu, dans le mois qui suit la prise de possession, de poursuivre l'expropriation.

Le transfert de propriété est ordonné et l'indemnité fixée par une autorité judiciaire : le juge de l'expropriation qui existe seul, à l'heure présente, faute de la création des chambres de l'expropriation prévues par l'article 12 de l'ordonnance du 23 octobre 1958, tel qu'il résulte de la loi n° 62-848 du 26 juillet 1962.

La procédure suivie est celle de l'urgence réglée par les articles 27 à 29 de l'ordonnance précitée. Toutefois, pour la fixation des indemnités, le juge statue à titre définitif et non pas à titre provisionnel.

A ce propos, votre Commission pense que le mot « définitif » doit s'attacher à l'indemnité et non à la décision que rend le juge,

cette décision devant pouvoir faire l'objet de recours devant les juridictions compétentes conformément au droit commun.

Il y aurait intérêt à ce que cette question soit éclaircie lors des débats en séance publique.

Article 7.

L'article 7 détermine les modalités de calcul de l'indemnité d'expropriation ; celle-ci sera établie sur la base de la valeur vénale du terrain.

Il peut arriver que le propriétaire du sol servant d'assise à un « bidonville » ait tiré un revenu souvent excessif de la location de locaux insalubres. Aussi, l'Assemblée Nationale a-t-elle voulu sanctionner ces agissements en introduisant dans le texte l'idée d'une pénalisation des propriétaires qui ont abusé de leur droit. Ceux-ci verront leur indemnité d'expropriation réduite, à due concurrence du revenu que leur a procuré la location d'installations insalubres, au cours des cinq dernières années précédant la publication de l'arrêté préfectoral.

Cette mesure paraît équitable car il serait particulièrement choquant que la collectivité, déjà obligée de supporter les lourdes charges d'un relogement des expulsés, doive, en plus, payer à celui qui a tiré profit de leur misère une indemnité pleine et entière.

Nous vous proposons l'adoption sans modification de cet article.

Article 8.

L'article 7 limite la durée d'application de la loi à une période de dix ans.

Cette disposition n'appelle aucune observation de notre part si ce n'est le souhait que les opérations de destruction des « bidonvilles » soient terminées avant l'expiration du délai de dix ans.

*
* *

C'est dans ces conditions que, sous réserve des amendements ci-dessous, votre Commission vous propose d'adopter la proposition de loi votée par l'Assemblée Nationale.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger comme suit la fin du premier alinéa de cet article :

... au profit *de la commune ou, à son défaut, d'une autre* collectivité publique selon les modalités prévues ci-dessous.

Art. 2.

Amendement : Dans le premier alinéa de cet article, remplacer le mot :

... d'office...

par les mots :

... du représentant de la collectivité intéressée...

PROPOSITION DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Tout terrain sur lequel sont utilisés aux fins d'habitation, des locaux ou installations insalubres impropres à toute occupation dans des conditions régulières d'hygiène, de sécurité et de salubrité, peut être exproprié au profit d'une collectivité publique selon les modalités prévues ci-dessous.

L'expropriation doit avoir pour objet l'aménagement du terrain, soit aux fins de construction, soit en vue de tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération d'urbanisme.

Art. 2.

Par dérogation aux dispositions de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958, le préfet peut, sur demande du maire ou d'office, ordonner, par arrêté, la prise de possession de tout terrain visé à l'article premier.

Cet arrêté vaut déclaration d'utilité publique et arrêté de cessibilité.

Art. 3.

L'arrêté préfectoral, visé à l'article précédent, constate le caractère du terrain ; il définit l'opération en vue de laquelle l'expropriation est poursuivie et en délimite le périmètre ; il fixe le montant de l'indemnité provisionnelle allouée au propriétaire ; cette indemnité, calculée comme il est dit à l'article 7 ci-dessous, ne pourra être inférieure à l'évaluation du service des domaines. Il fixe également la date à laquelle il pourra être pris possession, après paiement ou, en cas d'obstacle au paiement, consignation de l'indemnité provisionnelle. Cette date doit être postérieure d'au moins trois mois à la publication de l'arrêté.

Art. 4.

L'arrêté préfectoral, visé à l'article 2, doit également fixer les conditions dans lesquelles il est offert obligatoirement aux occupants des locaux insalubres, y compris les propriétaires, soit un logement durable, soit un logement provisoire en attendant l'attribution d'un logement définitif ainsi que le montant des indemnités de déménagement pour le cas où celui-ci n'est pas assuré par les soins de l'administration ou des entreprises chargées de l'opération.

Le refus par les intéressés du logement qui leur est offert permet leur expulsion, sans indemnité, par arrêté préfectoral.

Les dispositions des alinéas précédents sont applicables même en cas de suspension de l'exécution de l'arrêté préfectoral par application du dernier alinéa de l'article 5 ci-après.

Art. 5.

Dans le cours du délai de trois mois prévu à l'article 3, les propriétaires peuvent proposer à l'administration un programme détaillé d'aménagement et de construction. Si ce programme est

agréé par le préfet, il doit être exécuté en dix-huit mois, cette période pouvant être exceptionnellement prolongée de six mois, par le préfet, sur demande justifiée des propriétaires.

L'agrément du programme par le préfet suspend l'exécution de l'arrêté préfectoral ordonnant la prise de possession. Si le programme n'est pas exécuté dans le délai prescrit, l'arrêté devient exécutoire de plein droit.

Art. 6.

Le préfet est tenu, dans le mois qui suit la prise de possession, de poursuivre la procédure d'expropriation.

Il est procédé comme en matière d'urgence. Toutefois, pour la fixation des indemnités, il est fait application du seul alinéa premier de l'article 27 de l'ordonnance du 23 octobre 1958 et le juge fixe ces indemnités à titre définitif.

En outre, par dérogation aux articles 6 et 12 de l'ordonnance du 23 octobre 1958, modifiés par la loi du 26 juillet 1962, l'affaire est portée, dans chaque département, devant un magistrat du tribunal de grande instance.

Le premier président de la cour d'appel procède, à cet effet, à la désignation des magistrats nécessaires. Cette désignation est faite pour une durée de cinq ans.

Art. 7.

L'indemnité d'expropriation est calculée sur la base de la valeur vénale du terrain. Elle peut être réduite au cas où les propriétaires des terrains expropriés ont, au cours des cinq années précédant la publication de l'arrêté préfectoral et pendant une durée totale d'au moins un an, tiré de la location des installations insalubres un revenu et à due concurrence de ce revenu. Dans cette hypothèse, est également exclue toute indemnité accessoire ou de emploi.

Art. 8.

La présente loi entrera en vigueur pour une durée de dix années, dès sa publication au *Journal officiel*.