

Roselyne BROCHIER

SERVICE DES AFFAIRES
ECONOMIQUES ET INTERNATIONALES.

(SAEI)

ETUDE DE L'ELABORATION DE LA LOI DU 10 JUILLET 1970
"TENDANT A FACILITER LA SUPPRESSION DE L'HABITAT
INSALUBRE" (LOI VIVIEN).

Juin 1973

TABLE DES MATIERES

PRESENTATION DE L'ETUDE ...	p. 1
<u>CHAPITRE I - CONTEXTE ECONOMIQUE ET SOCIAL EN</u> <u>JUIN 1970</u>	p. 3
A - CARACTERISTIQUES ET PLACE RELATIVE DE L'HABITAT INSALUBRE.....	p. 3
I - Caractéristiques de l'habitat insalubre.	p. 3
II - Place relative de l'habitat insalubre...	p. 4
B - OPINIONS EMISES SUR LE PROBLEME ET SUR SES SOLUTIONS.....	p. 7
I - Coût social et humain de l'habitat insalubre.....	p. 7
II - Quelques prises de position.....	p. 9
<u>CHAPITRE II - CONTEXTE JURIDIQUE</u>	p. 15
A-- LEGISLATION EN RELATION INDIRECTE.....	p. 15
I - Rénovation Urbaine.....	p. 15
II - Restauration-Réhabilitation.....	p. 19
B - LEGISLATION EN RELATION DIRECTE.....	p. 22
I - Antécédents.....	p. 22
II - Code de la Santé Publique.....	p. 24
III - Loi Debré de 1964, amendée en 1966....	p. 27

.../...

CHAPITRE III - HISTORIQUE DE LA LOI VIVIEN..... p. 35

A - ORIGINES DE LA LOI VIVIEN..... p. 35

I - Courant d'opinion..... p. 35

II - Action de la Sonacotra..... p. 36

III - Cause immédiate..... p. 37

B - TRAVAUX PREPARATOIRES..... p. 38

I - Déroulement de la procédure..... p. 38

II - Direction de la Construction..... p. 39

III - Ministères concernés..... p. 42

IV - Avis du Conseil d'Etat..... p. 43

C - DISCUSSION DU PROJET DE LOI DANS LES
ASSEMBLEES..... p. 44

I - Assemblée Nationale..... p. 44

II - Sénat..... P. 45

III - Commission mixte paritaire..... P. 46

CHAPITRE IV - THEMES CONTROVERSES AU COURS DE
L'ELABORATION DE LA LOI..... p. 48

A - STATUT DU PROPRIETAIRE DE LOGEMENT
INSALUBRE..... p. 49

I - Protection du propriétaire..... p. 49

a) Engagement du propriétaire..... p. 49

b) Indemnisations..... p. 50

II - Pénalisations et contraintes imposées au
propriétaire..... p. 51

a) Réductions d'indemnités et pénali-
sations..... p. 51

b) Mise hors d'état d'habitabilité..... p. 53

c) Autorisation d'exécuter les travaux
d'office..... p. 53

.../...

B - FINALITE DES OPERATIONS DE RESORPTION.....	p. 54
I - But de l'expropriation.....	p. 54
II - Relogement.....	p. 57
C - REPARTITION DES COMPETENCES.....	p. 60
I - Compétences de l'Etat et des munic- palités.....	p. 60
a) Financement.....	p. 60
b) Définition du périmètre d'insalu- brité.....	p. 63
c) Articles 10, 14, 16 : surpeuplement, DUP, engagement.....	p. 64
II - Compétences des Ministères.....	p. 64
a) Préfinancement des travaux d'office.	p. 64
b) Périmètre.....	p. 65
CONCLUSION.....	p; 69
SOURCES DE L'ETUDE.....	p; 72

PRESENTATION DE L'ETUDE

L'objet de cette étude est de mettre en lumière les intentions du législateur, telles qu'elles ont été exprimées et se sont ensuite traduites dans les projets de textes successifs aboutissant à la loi Vivien.

Elle est le résultat d'une analyse des dossiers administratifs préparatoires à la loi Vivien, des compte-rendus des débats qui ont eu lieu sur ce sujet à l'Assemblée Nationale et au Sénat, et de quelques interviews de personnalités concernées par la préparation de ce texte.

Elle a été effectuée en juin 1973 à la demande de l'équipe Habitat Insalubre du Service des Affaires Economiques et Internationales (S.A.E.I.) du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Equipement, du Logement et du Tourisme (MATELT). Elle s'inscrit dans le cadre d'un ensemble de rapports préparés par cette équipe sur les différents aspects de la politique de résorption de l'habitat insalubre.

La méthode suivie ne consistera pas à faire une nouvelle analyse du contenu de la loi, mais à cerner au plus près l'étape qu'elle constitue par rapport aux textes antérieurs et à mettre en évidence les problèmes qui ont été soulevés à cette occasion : l'étude est centrée sur les points les plus controversés dans la mesure où ils sont révélateurs d'un réel changement par rapport à la situation juridique antérieure et où les compromis retenus marquent les limites des progrès qui en définitive ont pu être acceptés. L'insistance que l'on mettra pour cette raison à souligner les points qui ont suscité des désaccords ne doit pas faire oublier que la loi a été préparée avec une rapidité exceptionnelle, qu'elle a été votée en urgence, et qu'elle a bénéficié d'un large consensus.

Le plan retenu présente le contexte économique et social de la naissance de la loi Vivien dans un premier chapitre, et dans le second, le contexte juridique où prend place la loi. Le chapitre III décrit les phases de son élaboration. Le chapitre IV aborde par sujet les controverses qui, dans la plupart des cas, ont abouti à des modifications du texte initialement proposé.

CHAPITRE I

CONTEXTE ECONOMIQUE ET SOCIAL EN JUIN 1970.

A - CARACTERISTIQUES ET PLACE RELATIVE DE L'HABITAT INSALUBRE

1. Caractéristiques de l'habitat insalubrea/ Essais de définition juridique

Un logement est, en France, censé être insalubre s'il est "*dangereux pour la santé des occupants ou des voisins, soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé*". (Loi du 15 février 1902). Mais cette définition ne peut donner qu'une orientation ; elle est insuffisante pour classer les logements insalubres. Que doit-on par exemple considérer comme étant dangereux pour la santé des habitants ?

La notion de local salubre peut, a contrario, contribuer à préciser la notion d'insalubrité. Selon une circulaire du Ministère de la Santé Publique du 10 juillet 1963, est salubre un logement "*exempt d'humidité, alimenté en eau de qualité satisfaisante, pouvant être chauffé sans nuisance pour les occupants, et dont l'insuffisance de superficie ou de hauteur sous plafond de certaines pièces sera compensée par une aération convenable*". Mais là encore, la tentative de définition juridique n'aboutit qu'à un résultat médiocre. Elle couvre différentes natures d'insalubrité : bidonvilles, taudis-garnis, habitat en dur, etc. et reste imprécise.

b/ Approche analytique

Un rapport établi en novembre 1971 pour le S.A.E.I. ⁽¹⁾, dégage une notion plus précise de l'insalubrité à partir de deux préalables et de deux types de paramètres.

.../...

(1) "*Politique étrangère de l'habitat insalubre*".

Les deux préalables sont que :

1. La notion d'insalubrité ne vise pas le logement en soi, mais l'ensemble constitué par :
 - le logement ;
 - ses habitants ;
 - les facilités et services d'ordre technique ou social (infrastructure, équipements collectifs, etc.) auxquels il donne accès.

2. Cette notion s'applique en général non pas à une unité isolée, mais à un "groupe" (combles, garnis), ou à une "catégorie" (quartiers).

Les paramètres procèdent du fait que l'insalubrité est une notion relative dont le degré doit être mesuré selon une série de critères de deux ordres :

1. Critères se référant aux éléments sociaux de l'habitat (sous intégration économique, sociale, politique, physique).

2. Critères se référant aux éléments matériels de l'habitat insalubre (précarité foncière, précarité sur le plan de la construction, précarité sur le plan des infrastructures et de l'équipement).

c/ La loi Vivien

La loi Vivien, "*tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre*", renvoie à une circulaire d'application la définition des critères de l'insalubrité. L'annexe II de la circulaire donne les moyens de classer chaque logement selon sa cote d'insalubrité. Le calcul de cette cote tend, selon cette annexe, à "*appuyer une quasi-évidence par des chiffres*".

II. Place relative de l'habitat insalubre

a/ Nombre de personnes concernées

Les éléments caractéristiques de l'habitat insalubre étant demeurés imprécis et variés jusqu'à l'effort de codification réalisé par la loi Vivien, l'appréciation de la place de l'habitat insalubre à laquel-

le il a été procédé au moment de l'élaboration de la loi, a été nécessairement approximative. Elle a néanmoins permis de dégager des ordres de grandeur sur le nombre de personnes concernées par la future législation.

En juin 1970, Monsieur MAZEAUD, rapporteur pour le projet de loi, citait à l'Assemblée Nationale le chiffre de 1.350.000 personnes vivant en habitat insalubre. Les chiffres connus à cette époque sur les mal logés permettaient cette estimation. On savait par exemple ⁽¹⁾ que seulement 64 % des logements étaient équipés d'un W.C. intérieur et que le pourcentage des logements qui n'avaient ni baignoire ni douche dépassait 50 %.

Le recensement de l'habitat insalubre a été la première tâche entreprise par le Groupe interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre (GIP) après le vote de la loi. Les principaux résultats de ce recensement sont les suivants :

- habitat insalubre en province : 520.000 personnes concernées, dont 88 % de familles et 12 % d'isolés ; 80 % de ces personnes sont françaises. Cet habitat insalubre est concentré pour 70 % dans 87 communes regroupées dans 10 départements.
- habitat insalubre à Paris : 350 à 450.000 personnes.
- bidonvilles en province : 20.000 personnes.
- bidonvilles à Paris : 23.00 personnes.

Au total, en s'en tenant aux critères précisés par la loi Vivien, on dénombre 1 million de personnes environ vivant en logement insalubre, ordre de grandeur voisin de celui qui avait été pris en considération par le législateur.

b/ Catégories de personnes concernées

Les groupes sociaux vivant en habitat insalubre recoupent les catégories de mal logés définies par la Commission de l'habitat du VI^e Plan : personnes âgées, travailleurs étrangers, jeunes travailleurs.

.../...

(1) *Le Monde*, 21 novembre 1969

handicapés physiques et autres groupes qui ont en commun leur faiblesse économique et sociale.

Aux termes de cette commission, les mal logés, "*loin de voir leur sort s'améliorer, subissent plutôt une dégradation continue de leur cadre de vie, soit qu'il s'agisse de groupes dont les effectifs s'accroissent, soit que, faute de réparations, leur logement actuel devienne de plus en plus vétuste et inconfortable, soit que le coût croissant des terrains urbains les repousse hors du périmètre urbanisé ou dans un habitat précaire ... Ils ne sont pas considérés comme des candidats valables pour le logement. Dans la plupart des cas, leurs ressources n'atteignent pas le seuil minimum exigé en fait pour l'accès aux HLM. Dans d'autres, la législation en cours ou les habitudes d'attribution s'adaptent mal à leur situation.*"

c/ Comparaison avec l'étranger

Le problème de l'habitat insalubre est général, et partout important. Les statistiques n'ont à cet égard qu'une signification très relative puisqu'à l'étranger comme en France, le concept d'habitat insalubre est imprécis. Au Canada il n'y a pas de définition générale de l'insalubrité, mais des normes municipales ; en Allemagne cette notion recouvre les catégories de logements défectueux (vieux logements) et les logements surpeuplés ; en Grande-Bretagne elle correspond à peu près à celle de "*logement inadéquat*". Il est d'ailleurs difficile et probablement peu souhaitable de donner des critères absolus d'insalubrité, le seuil de tolérance étant variable d'une région à l'autre en fonction de l'environnement.

Toutefois en juin 1970, Monsieur GRISON ⁽¹⁾, d'après des estimations globales, avançait le chiffre de 25 millions de logements vétustes pour la France, les U.S.A. et l'Angleterre réunis, 100 millions d'habitants occupant ces logements. Ces logements vétustes ne sont pas tous insalubres, mais le problème de l'insalubrité n'est cependant pas propre à la France.

.../...

(1) *Vice-Président de la Fédération Nationale des PACT*
"Journal des Caisses d'Epargne". Juin 1970.

B - OPINIONS EMISES SUR LE PROBLEME ET SUR SES SOLUTIONS

Les caractéristiques et la place relative de l'habitat insalubre constituent un premier aspect concret du contexte économique et social dans lequel a été élaborée la loi Vivien. Il convient d'essayer également de dégager à partir de l'examen de propos publics l'aspect subjectif de ce contexte, c'est-à-dire les idées dominantes sous l'influence desquelles a été conçue la loi. Il apparaît à cet égard que le problème de l'habitat insalubre a été posé en termes moraux, sociaux et politiques, tandis que les prises de position sur des schémas de solutions ont été formulées en termes financiers, administratifs ou globaux.

1. Coût social et humain de l'habitat insalubre

A l'Assemblée Nationale l'insalubrité a été qualifiée par Monsieur MAZEAUD de *"problème à la fois moral, social et politique"*.

a/ C'est en effet essentiellement en termes moraux que le problème de l'insalubrité a été posé à Roubaix en novembre 1969, lors d'un colloque dont les débats ont eu une influence importante sur l'élaboration de la loi Vivien ⁽¹⁾. On a évoqué dans ce débat le cas de 25 maisons ne disposant que d'un seul point d'eau à l'extérieur, comme un exemple des conditions inhumaines dans lesquelles vivent les habitants des courées.

La *"lèpre qui déparre la France"* a suscité une émotion réelle parmi les députés et les sénateurs, dont certains se sont même déplacés pour visiter des bidonvilles, des courées, des garnis ou des quartiers insalubres. Monsieur SCHIELE, rapporteur au Sénat, conclut la description du spectacle qu'il a observé par ces mots : *"sur le plan du sentiment, la guerre au taudis est un réconfort pour la conscience"*.

.../...

(1)

Ce colloque du 29 novembre 1969 organisé à l'initiative de 40 associations roubaisiennes fédérées, était centré sur la résorption des courées. Ces habitations étaient nées pendant la fièvre industrielle entre 1870 et 1900. En 1969, Roubaix en comptait 900 (concernant 30.000 personnes, le quart de la population de la ville, et la moitié de la population ouvrière), Lille en comptait 450 et Tourcoing 160. Il faut ajouter à ces chiffres les courées des communes périphériques.

b/ Le problème a également été posé en termes sociaux et politiques

Sur ce point encore, les thèmes abordés au colloque de Roubaix sont significatifs :

- Le pourrissement des centres urbains peut faire sombrer la ville toute entière et favoriser une ségrégation sociale qui va à l'encontre de la politique actuelle de l'urbanisation.
- La criminalité est plus forte dans les courées que dans le reste du pays et la mortalité y est deux fois supérieure à la moyenne nationale.
- La tuberculose, les épidémies, le rachitisme, l'alcoolisme, les déséquilibres psychiques y sévissent avec une ampleur anormale.
- Un habitant de courée coûte deux fois plus cher qu'un habitant d'HLM pour la Sécurité Sociale, en raison principalement des coûts d'hospitalisation rendus indispensables par l'impossibilité des soins à domicile. Monsieur VIVIEN indiquait sur ce point au Sénat une estimation selon laquelle 20 % du déficit de la Sécurité Sociale serait imputable à l'habitat insalubre.
- L'absentéisme au travail est deux fois plus élevé pour les habitants des courées que l'absentéisme moyen.

c/ Problème moral ou social, les deux aspects se confondent dans la déclaration faite au Sénat le 22 juin 1970 par Monsieur MARCILHACY :
"Nous sommes dans un domaine où nous avons tous mauvaise conscience ... N'oublions pas que le problème de l'habitat est toujours à l'origine des grands orages sociaux. J'ai lu dans la vie de LAMENNAIS écrite par BAUD de LOMENIE, qu'à l'époque de l'industrialisation forcée du Nord, la vie des ouvriers était telle que seulement 5 % des enfants survivaient ... Dieu merci, nous n'en sommes plus à ces horreurs, mais nous devons avoir le courage de dire clairement quels problèmes - quels problèmes moraux - nous sont encore aujourd'hui posés."

.../...

II. Quelques prises de position

a/ Le remède est d'ordre financier

C'est la thèse qu'a soutenue Monsieur Marcel LAIR ⁽¹⁾ qui estimait qu'il suffisait pour résoudre le problème de l'habitat insalubre de dégager les financements nécessaires sans modifier radicalement les mécanismes d'intervention publique. Il constate sur la période allant de 1962 à 1968 une réduction sensible de l'habitat insalubre, tout en observant qu'il reste des ménages pour lesquels même les programmes à loyer réduit (PLR) demeurent trop chers.

L'aide de l'Etat devrait donc seulement, selon Monsieur Marcel LAIR, être élargie et simplifiée ; l'aide personnelle aurait pour contrepartie la restitution du logement à la commune après le départ de l'occupant. Des contrats de 6 à 10 ans définiraient les catégories admissibles et les loyers maxima applicables.

Ce schéma de solution implique bien sûr des moyens financiers accrus. Une étude de la préfecture de police de la Région Parisienne ⁽²⁾ a évalué qu'il faudrait, pour le seul logement des familles immigrées, 100 millions de Fr. par an pendant 5 ans, correspondant à la construction de 50.000 lits en foyers par an et à la multiplication par dix du nombre de logements de transit.

Monsieur CLAUDIUS-PETIT pour sa part, a montré à l'Assemblée Nationale qu'il faudrait multiplier par quatre ou cinq les sommes affectées à la construction de foyers-hôtels ou de cités de transit pour que les bidonvilles soient éliminés en 1975.

L'une et l'autre de ces estimations, malgré leur imprécision, montrent l'ampleur des ressources financières à dégager. Toutefois il faut noter

.../...

(1)

Président de la SACI, société anonyme de construction immobilière, appartenant au groupe de la Banque de Paris et des Pays-Bas. Monsieur LAIR a exposé les vues du Comité Interprofessionnel du logement pour la Région Parisienne (CILRP) au cours d'une conférence de presse (Le Monde, 21 novembre 1969).

(2)

Citée dans "Le Monde" du 21 janvier 1971.

que l'ouverture de crédits budgétaires ne pouvait seule résoudre le problème puisque les crédits du chapitre 65/30 du Ministère de l'Équipement, "suppression des cités insalubres", (25 millions dans la loi de Finances de 1970, portés à 53,5 millions en fin d'année), n'étaient pas tous utilisés avant la loi Vivien. Les lenteurs de mise en route d'opérations complexes expliquent en partie cette sous-utilisation des crédits. Mais l'inefficacité des anciens mécanismes d'intervention en matière de résorption de l'habitat insalubre (RHI) est également en cause, puisque depuis la loi Vivien, les crédits accrus (en 1971, 97,5 millions) du chapitre 65/30 sont effectivement consommés.

b/ Le remède est d'ordre politique

Monsieur Philippe SERRE ⁽¹⁾ a exposé dans les colonnes des libres opinions du "Monde", son point de vue selon lequel il aurait suffi d'utiliser les moyens existants pour la résorption de l'insalubrité, et que seule avait fait défaut la volonté politique. La loi Vivien, pour Monsieur SERRE, noie le problème des bidonvilles dans l'immense problème des logements insalubres, alors que les solutions à appliquer ne sont pas les mêmes dans les deux cas. Il aurait fallu appliquer le rapport du Haut Comité de la Population, adopté dans la dernière réunion que présidait le Général de Gaulle. Si ce rapport ne s'était pas heurté à la passivité des ministres et à l'hostilité des administrations, il aurait été, selon lui, efficace. Le financement aurait été assuré par plusieurs sources :

- Le Ministère du Logement aurait disposé d'une dotation pouvant être triplée en 1970 par le déblocage des crédits anciens gelés au Fonds d'Action Conjoncturelle.
- Le Ministère des Affaires Sociales aurait utilisé les ressources du Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs migrants (FAS). Ce mode de financement aurait été d'autant plus normal qu'il s'analyse comme la contrepartie de l'apport des travailleurs étrangers à la Sécurité Sociale : les étrangers sont les mécènes de la Sécurité Sociale, puisqu'ils sont cotisants comme les fran-

 (1) Philippe SERRE, Député honoraire et ancien Ministre,
 "Le Monde" 18 août 1970

çais, mais pas bénéficiaires comme eux (allocation vieillesse, et famille restée à l'étranger). L'aide du FAS est sans commune mesure avec l'étendue de la dette contractée envers le travailleur immigré.

Les moyens auraient donc existé, il aurait seulement manqué une action de coordination ministérielle ou administrative.

Monsieur SERRE proposait en outre que les terrains libérés servent systématiquement au relogement des habitants. Il fallait selon lui reconstruire des bidonvilles en dur sur les terrains des anciens bidonvilles rasés, avec des normes différentes des normes habituelles d'habitabilité. L'assimilation des populations étrangères très éloignées des coutumes de vie française se serait effectuée à la seconde génération.

A la suite de cet article, Monsieur VIVIEN a adressé au "Monde", pour publication, une lettre comportant les quatre points suivants :

1 - La loi Debré ne vise pas l'habitat insalubre en dur. Or l'HI en dur existe souvent par îlots, comparables aux terrains de bidonvilles, et nécessitent une action similaire.

2 - Le relogement est assuré dans la loi Vivien par des dispositions claires, mais on n'a pas voulu lier la destruction des bâtiments insalubres avec l'aménagement des terrains qui lui est postérieur.

3 - Un effort a été fait sur le montant des autorisations de programme pour la suppression des cités insalubres (ch. 65/30).

4 - La constitution d'un organe de coordination, le Groupe Interministériel Permanent pour la résorption de l'habitat insalubre (GIP), a été décidée le 11 juin 1970. Il a été installé le 10 juillet de la même année.

c/ Le remède est global : "C'est un problème de civilisation", selon le point de vue exprimé par Monsieur DILIGENT lors du débat à l'Assemblée Nationale.

.../...

Le *"Times"*, dans un article du 14 février 1970, jugeait dans la même optique que : *"les taudis parisiens sont parmi les pires d'Europe du Nord (...). Les facteurs économiques et sociaux (exploitation de main-d'oeuvre étrangère à bon marché) qui ont amené la création des bidonvilles et des taudis, persistent, et tant qu'ils ne seront pas éliminés, les bidonvilles existeront"*.

La commission de l'habitation du VI^e Plan considère que *"les groupes sociaux les plus défavorisés sont "hors marché", c'est-à-dire que leur sort ne s'améliore pas par le simple jeu des lois du marché ... L'action spécifique en faveur du logement, si elle est une condition nécessaire, n'est pas une condition suffisante pour résoudre leur problème ; leur problème est le reflet et la conséquence de l'ensemble de leur statut économique et social dans notre société. Ils sont rejetés, déconsidérés, ou estimés seulement à la mesure de leur apport économique et de leur force de travail"*.

Monsieur CLAUDIUS-PETIT considère lui aussi que le problème de l'habitat insalubre concerne les français, mais qu'il atteint surtout les travailleurs immigrés. Il a donné à ce sujet, à l'Assemblée Nationale, les indications suivantes :

Dans certaines écoles de Nanterre, 89 % des écoliers sont algériens ; le Plan prévoit l'arrivée de 160.000 travailleurs étrangers par an, dont 60.000 resteront, alors que les crédits HLM permettront d'en loger 15.000. Sa conclusion est que, si l'on ne veut pas seulement déplacer le problème, il faut s'attaquer aux causes. Il faut donc s'attaquer à la crise du logement, et d'abord au non respect par les employeurs des dispositions légales qui les obligent à mettre un logement à la disposition des travailleurs immigrés qu'ils emploient.

Monsieur BARBET et les membres du groupe communiste avaient déposé une proposition de loi sur le bureau de l'Assemblée Nationale, proposition de loi relative à la liquidation des bidonvilles et au relogement des travailleurs immigrés, le 27 mai 1970. Monsieur BARBET constate qu'il y a, vivant en bidonvilles, 50.000 immigrés dans la Région Parisienne

.../...

(dont 10.000 enfants) ; que la loi Debré n'a pas pu empêcher l'extension des bidonvilles ; que le décalage salarial est de 6 % environ entre les travailleurs français et leurs homologues immigrés, au détriment de ces derniers ; que 80 % des entrées d'étrangers sont clandestines ; que les lits offerts par Citroën coûtent 80 Fr. par mois alors qu'ils sont utilisés par roulement et ne pourvoient qu'au logement du dixième des travailleurs immigrés employés par Citroën ; que les règlements intérieurs des foyers vont à l'encontre des libertés individuelles élémentaires.

Monsieur BARBET propose une réforme du FAS auquel participeraient les syndicats ouvriers ainsi que des Conseils municipaux et généraux des départements intéressés.

Il propose une contribution du patronat de 2 % assise sur le montant des salaires, traitements et indemnités versés pour les travailleurs étrangers, et une vraie responsabilité de l'employeur pour le logement de ses travailleurs immigrés.

Il propose l'affectation de crédits nouveaux à la construction par prélèvements sur d'autres secteurs, une répartition des charges de relogement entre les communes. Il propose un statut général valable pour tous les locaux locatifs, correspondant aux normes en vigueur dans les HLM. Il propose enfin la participation des pays exportateurs de main-d'oeuvre à l'effort de logement.

Les dispositions que les membres du groupe communiste ont voulu avancer pendant la discussion de la loi Vivien sont pour une grande part celles qui étaient présentées dans la proposition Barbet. L'assurance leur a alors été donnée par Monsieur Robert-André VIVIEN que le statut des immigrants faisait l'objet d'études à ce moment, et qu'il ne trouvait donc pas sa place dans une discussion sur la résorption de l'habitat insalubre.

.../...

Monsieur MARETTE, député UDR, a déposé une proposition de loi le 1^o juin 1970, donc postérieure à la loi Vivien, celle-ci ne prévoyant aucune disposition particulière pour les travailleurs immigrés. C'est une proposition de loi *"tendant à garantir la dignité et à améliorer la qualité de vie des travailleurs immigrés en France"*. Il constate qu'un salarié sur 15 est étranger, qu'il y a en France 3 millions d'étrangers dont 47 % d'actifs, apport de main-d'oeuvre indispensable à notre économie.

Il propose par exemple de regrouper en un seul organisme le FAS et l'Office National d'Immigration, en les dotant statutairement de moyens financiers ; de modifier le droit syndical en faveur des étrangers ; pour le logement il propose d'obliger les promoteurs lorsqu'il démolissent des hôtels pour réaliser des opérations immobilières, à reloger les habitants français et étrangers installés depuis plus de deux ans, et d'empêcher que la cotisation patronale de 1 % sur les salaires serve à loger le personnel français d'encadrement des entreprises employant des étrangers.

Le problème de l'habitat insalubre a donc suscité des réflexions et des prises de position à des niveaux très différents qui constituent une première référence pour apprécier la portée des dispositions retenues dans la loi Vivien. Il est toutefois nécessaire de situer la loi par rapport à la référence plus précise que constitue l'état antérieur de la législation et de la réglementation.

.../...

CHAPITRE II

CONTEXTE JURIDIQUE

La lutte contre l'habitat insalubre s'inscrit dans les objectifs généraux de la politique du logement en France. De nombreuses opérations entreprises systématiquement par les collectivités publiques ou sous leur contrôle peuvent contribuer à la prévention de l'insalubrité par une aide à l'aménagement ou à la construction. Mais les pouvoirs publics avaient, avant la loi Vivien, pris des dispositions concernant le problème de l'habitat insalubre de façon plus directe. Un rappel sommaire de ces dispositions est indispensable à la compréhension de la loi Vivien. Nous présenterons d'abord deux procédures d'intervention qui sont en relation indirecte avec la loi Vivien : Rénovation Urbaine et Restauration Réhabilitation. Par relation indirecte, nous entendons que ces procédures, s'appliquant au logement, peuvent co-exister avec les procédures de la loi Vivien, et éventuellement s'y superposer. Ensuite nous confronterons la loi Vivien aux textes avec lesquels elle se trouve en relation directe, en particulier le Code de la Santé Publique et la loi Debré de 1964. Par relation directe, nous entendons la législation antérieure à la loi Vivien, qui l'a inspirée ou préparée, et qu'elle supprime.

A - LEGISLATION EN RELATION INDIRECTE

1. Rénovation Urbaine (ordonnance et décret du 31/12/1958).

a/ Evolution de la Rénovation Urbaine (RU)

La rénovation urbaine remédie à l'insalubrité puisqu'elle permet d'effectuer des opérations de destruction systématique en tissu urbain, comprenant le plus souvent des immeubles insalubres. Son objectif est

.../...

toutefois plus large que celui de la résorption de l'insalubrité : la rénovation urbaine va de l'acquisition des terrains et des immeubles à la cession des terrains équipés (réaménagés et construits).

Les objectifs de la RU étaient au début, si l'on reprend les termes de l'instruction du 8 novembre 1959, comparables à ceux de l'actuelle résorption de l'habitat insalubre (RHI). L'objectif second était de restituer au centre des villes *"une structure et une architecture dignes de notre temps"* ; des subventions d'équilibre aux collectivités locales et des prêts du Fonds de rénovation et de lutte contre les taudis étaient prévus à cette fin.

Les besoins dépassent les prévisions, une circulaire du 12 juillet 1966 concentre les objectifs de la RU sur la restructuration liée à la mutation du centre des villes, conformément aux recommandations du V° Plan. Le VI° Plan assigne de nouveaux objectifs à la RU : supprimer l'habitat insalubre, développer le secteur tertiaire, les logements sociaux, les équipements collectifs dans le tissu ancien, compenser les restrictions de la capacité de construire au centre des villes, telles qu'elles résultent des servitudes esthétiques et culturelles. On s'oriente donc vers des opérations plus larges de restructuration.

Comme la RHI, la RU est une action groupée, au financement de laquelle participe l'Etat ; c'est une opération dont l'exécution est, soit confiée à un organisme, soit assurée par la collectivité locale.

Mais elle implique un aménagement urbain intégral, et son objet est bien la restructuration plutôt que le relogement.

6/ Procédure

La RU est une opération d'utilité publique. Le préfet fixe par arrêté la liste des immeubles à démolir. Contrairement à celles de la RHI, les opérations de RU ne sont pas assujetties aux règles fixées par le plan d'occupation des sols, mais elles doivent cependant être conformes au

plan d'aménagement de la zone (PAZ), et en particulier aux règles concernant le programme et l'échéancier des équipements, l'approbation du bilan prévisionnel, etc.

Les acquisitions peuvent se faire :

- soit à l'amiable, le prix ne pouvant excéder les limites fixées par l'administration des Domaines ou la commission de contrôle qui donne un avis d'ensemble ;
- soit par expropriation de droit commun, assortie toutefois des garanties supplémentaires suivantes :
 - . participation des propriétaires, c'est-à-dire créance sur l'organisme, soit en bien immobilier, soit en parts ou actions de sociétés immobilières ;
 - . pour les propriétaires de commerce, priorité de réinstallation ;
 - . pour les propriétaires occupants, priorités accordées d'une manière générale en matière d'expropriation (relogement dans les logements sociaux lorsque les ressources sont inférieures aux plafonds HLM ; accession à la propriété, prêts spéciaux) ;
 - . pour les activités économiques, indemnisations ou réinstallation, possibilité d'indemnisation anticipée.

L'organisme ou la collectivité chargée de la RU a la responsabilité du financement de l'opération. Comme les expropriations se font avec un respect maximum de la propriété privée, les acquisitions et la libération des sols sont très coûteuses. L'équilibre financier exige donc des constructions rentables. La conséquence logique de cette exigence est la déportation des populations. Dans le but de rendre néanmoins possible la construction de logements sociaux, l'Etat, dans le cadre de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses de l'opération foncière, donne

.../...

des subventions. Ces subventions couvrent la presque totalité des déficits. Généralement il s'y ajoute des subventions d'équipement. Mais l'organisme n'est pas automatiquement chargé de la réalisation des équipements publics.

Nous soulignons quant au **relogement** qu'il est un droit des occupants dans les conditions normales de l'expropriation : local correspondant aux besoins et n'excédant pas les normes HLM et priorité pour occuper ou acquérir un local dans les nouvelles constructions. Mais les dépenses de relogement ne sont pas prises en charge dans le bilan. En pratique les habitants sont repoussés vers d'autres quartiers.

Les bénéficiaires de la RU sont les investisseurs et les nouveaux occupants. En pratique les anciens propriétaires ont souvent des indemnités insuffisantes pour réinvestir ailleurs dans des conditions équivalentes de rapport. Ce sont eux, les occupants contraints à quitter les lieux, et l'Etat ⁽¹⁾, qui en définitive subissent le coût de l'opération.

c/ différences entre la RU et la RHI

- . **différence d'objectif** : le relogement est accessoire pour la RU, il n'est pas pris en compte dans le bilan et aucun moyen spécifique ne lui est consacré. La résorption de l'insalubrité et le relogement sont au contraire prioritaires pour la RHI, tandis que l'urbanisme est une préoccupation secondaire. Dans ce type d'intervention, le relogement est pris en compte dans le bilan et des moyens spécifiques sont prévus (Programme de Résorption de l'Insalubrité) ;
- . **différence de procédure** : l'expropriation se fait selon le droit commun pour la RU, avec en outre des garanties accrues pour les propriétaires. Elle se fait selon une procédure spéciale pour la RHI, des réductions d'indemnité et des pénalisations particulières étant prévues.

(1)

Les crédits de la RU sont inscrits au chapitre 65/42 du budget du Ministre de l'Équipement.

Cependant les objectifs de la RU et ceux de la RHI ne sont pas opposés. La RHI pare aux urgences, finance des relogements décents et dégage des sols ; cette libération des sols peut être utilisée dans une opération ultérieure plus vaste de RU.

II. Restauration Réhabilitation (loi Malraux de 1962 et décret du 31/12/1958).

a/ Origine

La restauration avait à l'origine pour but la sauvegarde et la mise en valeur de bâtiments même non classés qui constituent le patrimoine historique et artistique de la nation. La loi Malraux du 4 août 1962, applicable dans certains périmètres dits "*sauvegardés*", crée pour les propriétaires une obligation de faire les travaux nécessaires pour la façade de leur immeuble selon "*un plan de sauvegarde et de mise en valeur*", des subventions étant prévues en contrepartie.

Les principes de cette procédure sont repris sous le terme de réhabilitation pour le cas d'immeubles ne présentant pas d'intérêt artistique. La réhabilitation concerne, en dehors des secteurs sauvegardés, des immeubles dignes d'être conservés mais dépourvus d'un confort minimum défini par des "*normes minimales d'habitabilité*" (décret du 8 novembre 1969), et que les Municipalités souhaitent remettre en état par une opération d'ensemble favorisant la productivité des entreprises.

b/ Procédure

Les périmètres sont définis par arrêté du Ministre de l'Équipement, pris après enquête publique et avis favorable de la commune. L'exécution des opérations peut ensuite être poursuivie selon deux modes différents : l'un à l'initiative des propriétaires, l'autre par la contrainte, en vue de la mise aux normes minimales d'habitabilité.

. Sur initiative des propriétaires, les travaux peuvent consister en réparations, améliorations, destructions, additions, etc. et les

"normes minimales" ne sont exigées que sur décision spéciale du préfet. Comme il y a des sujétions inhérentes aux opérations et que le préfet peut en imposer d'autres, ce régime n'est pas d'une utilisation courante.

. Lorsque la commune prend l'initiative, les opérations sont confiées à un organisme, mais les propriétaires sont très rarement dépossédés de leur bien. Une partie de la mission de cet organisme est équivalente à celle qui est donnée en matière de rénovation urbaine (acquisition et cession de terrains équipés) ; pour les immeubles qui au contraire sont à conserver, les propriétaires peuvent décider de faire exécuter les travaux par leurs entrepreneurs, ou d'en confier la réalisation à l'organisme. Faute de cette décision, leur immeuble peut être exproprié

Le coût des travaux incombe à chaque propriétaire pour ce qui le concerne. L'organisme renseigne les propriétaires sur les aides financières possibles : subventions de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'habitat (ANAH), primes convertibles en prêts, spéciales aux opérations de secteurs sauvegardés et de restauration immobilière.

Dans le cas d'immeubles acquis par l'organisme ou expropriés, tous les droits personnels et réels tombent. Dans le cas où les immeubles sont conservés par leurs propriétaires, les occupants bénéficient de garanties assez larges, qui leur permettent souvent de rester sur place. Les travaux peuvent être exécutés même en cours de bail, le droit au maintien dans les lieux cesse alors d'exister, et la réglementation des prix cesse de s'appliquer. Mais ce principe comporte deux exceptions importantes : lorsque les occupants ne quittent pas les lieux pendant les travaux, ou lorsqu'ils les réintègrent après les travaux ; le droit au maintien dans les lieux subsiste alors, et le loyer reste plafonné, bien que fixé en fonction des nouvelles caractéristiques du logement. Toutes les personnes bénéficiant du droit au maintien dans les lieux peuvent demander à être réintégrées à moins que leur ait été proposé, au moins un an à l'avance, un total correspondant à :

.../...

leurs besoins personnels ou familiaux et, le cas échéant, professionnels, ainsi qu'à leurs possibilités. Le droit au maintien dans les lieux et le bail sont reportés sur ce nouveau local. Les commerces bénéficient de garanties supplémentaires.

Dans une opération de restauration immobilière groupée, les habitants du quartier ne sont pas contraints à quitter les lieux, mais les occupants à revenus modestes y sont contraints en fait. Les propriétaires sont les bénéficiaires de l'opération puisqu'ils ont des conditions de prêts avantageuses. Cependant il reste une part de financement personnel.

Les opérations se font sur des îlots assez limités et nécessitent un état du bâti et un environnement pas trop dégradés pour que le coût des opérations ne soit pas prohibitif.

c/ Relation Restauration RHI

Ces opérations ne visent pas une restructuration des quartiers et ne visent pas non plus une insalubrité dont le coût de restauration est élevé (la mise aux normes minimales d'habitabilité est exclue, l'ANAH n'intervenant pas si le coût atteint un plafond fixé assez bas, ou s'il y a interdiction d'habiter, ou si le propriétaire est occupant, Et de toute façon l'ANAH ne finance pas la totalité des travaux)

Quelques milliers seulement de logements ont été améliorés. Pourtant le principe de la restauration pourrait être assoupli et généralisé. Il est relayé dans certains cas par la Rénovation Urbaine lorsque les transformations économiques exigent une restructuration du quartier, et dans d'autres cas probablement surestimés jusqu'à présent, où la destruction est indispensable pour cause d'insalubrité, par des opérations de résorption selon la procédure de destruction de la loi Vivien. Parfois la restauration constituerait une solution peut être plus économique et presque toujours préférable du point de vue de la vie du quartier et de l'équilibre social. En théorie d'ailleurs on pourrait procéder à des opérations de réhabilitation à l'intérieur même d'un périmètre déclaré insalubre. En fait pour que cette possibilité soit généralisée cela supposerait une prise en charge du financement de ces opérations par le ch 65/30 de l'Equipement.

.../...

B - LEGISLATION EN RELATION DIRECTE

La loi Vivien se définit comme un complément ou une correction par rapport aux insuffisances des lois antérieures, mais aussi comme une reprise de leurs dispositions les plus efficaces.

La loi Vivien a été votée rapidement ; les députés ont souligné "*les conditions déplorables*", "*déshonorantes*" d'après Monsieur de LA MALENE, et la "*confusion extrême*" (Monsieur F. CAZENAVE) et "*inadmissible*" du débat (Monsieur BUSTIN), mais la réflexion et l'action contre l'insalubrité remontent plus loin dans le temps.

1. Antécédents

Le 22 avril 1850, après un rapport de Monsieur de RIANCEY sur l'état des logements ouvriers, le Parlement vote une loi déclarant insalubres les logements "*se trouvant dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé des habitants*". Une commission sanitaire peut être instituée dans chaque commune. Sous réserve d'un recours devant le Conseil de Préfecture, l'autorité municipale peut :

- ordonner sous peine de sanction pénale l'exécution des travaux ;
- prononcer l'interdiction d'habiter ;
- s'il est impossible de remédier à l'insalubrité, elle peut exproprier la totalité des immeubles dans un périmètre défini de travaux.

La loi du 15 février 1902 maintient en les aménageant les dispositions de 1850. Le droit est confirmé pour les communes de poursuivre l'expropriation des propriétés situées dans un périmètre d'insalubrité.

La loi du 1^o mars 1942 dont l'actuel article 42 du Code de la Santé Publique reprend la substance, tend à faciliter l'expropriation dans l'ancienne zone fortifiée de Paris, et pour des flots ou groupes d'flots insalubres.

Enfin après la guerre on ressent la nécessité d'une politique de remembrement et on lie la destruction des taudis à un réaménagement : c'est le début de la Rénovation Urbaine (décret du 20 mai 1955).

Depuis un siècle donc la lutte contre l'insalubrité est reconnue d'utilité publique et conduit à entreprendre des opérations d'expropriation. En outre, les propriétaires des immeubles insalubres étant considérés comme déficients, le maintien intégral des garanties que leur assurent normalement les procédures d'expropriation de droit commun ne se justifie pas : pour cette raison, la procédure d'expropriation des immeubles insalubres est devenue progressivement moins rigide que la procédure classique.

La Révolution et le Premier Empire avaient fixé les principes de l'expropriation (utilité publique, indemnité juste et préalable, procédure minutieusement réglée en trois phases successives, administrative, judiciaire et de fixation de l'indemnité).

L'ordonnance du 23 octobre 1958 fixe le régime actuel : la notion d'UP est élargie (intérêt général), les phases de l'expropriation sont simplifiées et surtout peuvent être simultanées, le mode de fixation de l'indemnité enfin est revu. Cependant, la procédure normale est rigoureuse et génératrice de longs retards.

Dans le cas des immeubles insalubres enfin, la nécessité se fait sentir peu à peu d'une procédure d'expropriation spéciale, qui sera celle de la loi Debré.

Au-delà de ces divers antécédents, deux textes ont été directement modifiés par la loi Vivien : le Code de la Santé Publique et la loi Debré n° 64.1229 de 1964, amendée par la loi 66.507 du 12 juillet 1966. La comparaison précise de ces deux textes avec les dispositions correspondantes de la loi Vivien, nous permettra de présenter la loi Vivien dans sa forme définitive, mais dans l'optique de ce qu'elle apporte par rapport aux textes antérieurs.

.../...

II. Code de la Santé Publique

Le titre I de la loi Vivien s'intitule "*Dispositions relatives à l'insalubrité*". Il modifie les articles L. 26 à L. 45 du Code de la Santé Publique que nous présentons ici.

I. Salubrité des immeubles (non compris dans un îlot)

Art. L. 26 et L. 27 déclaration d'insalubrité.

Lorsqu'un immeuble présente un danger pour les habitants, le préfet, saisi par un rapport du directeur départemental de la santé concluant à l'insalubrité, est tenu d'inviter le Conseil départemental d'Hygiène à donner un avis sur la réalité et les causes de l'insalubrité et les mesures pour y remédier. Les propriétaires doivent en être avisés. Ces articles sont conservés par la loi Vivien.

Art. L. 28 interdiction d'habiter ou remise en état d'habitabilité.

Si le Conseil départemental d'Hygiène déclare qu'il est impossible de remédier à l'insalubrité, le préfet est tenu dans le délai d'un mois de prononcer, par arrêté, l'interdiction définitive d'habiter, immédiate ou au départ des occupants. S'il est possible de remédier à l'insalubrité, le préfet, dans le délai d'un mois, est tenu de prescrire par arrêté les mesures appropriées et leur délai d'exécution. Il peut prononcer l'interdiction temporaire d'habiter.

L'article 1° de la loi Vivien modifie l'article L. 28 et permet au préfet non seulement de prononcer l'interdiction d'habiter, mais aussi de prendre les mesures de mise hors d'état d'habitabilité des locaux, tout en assurant le relogement décent des habitants au fur et à mesure de leur évacuation. Il donne au préfet la possibilité de démolir les immeubles.

.../...

Art. L. 30 et L. 31 sanctions pénales et travaux d'office

S'il n'a pas été fait droit à l'interdiction d'habiter dans le délai d'un mois, les délinquants sont passibles de sanctions pénales. Si les mesures de remise en état des locaux ne sont pas exécutées dans ce délai, le tribunal de police autorise le maire ou à défaut le préfet à faire exécuter les travaux d'office, aux frais du propriétaire, le remboursement étant garanti par un privilège sur les revenus de l'immeuble.

La loi Vivien laisse le préfet fixer le délai imparti pour faire droit à l'interdiction d'habiter, elle accroit les sanctions pénales, elle autorise le préfet à poursuivre une action d'expulsion et à exécuter les travaux d'office après autorisation du juge des référés. La créance de la collectivité publique résultant des travaux d'office ou des frais d'expulsion est recouvrée comme en matière de contributions directes, ce qui est plus rapide.

2. Salubrité des îlots

Art. L. 36 à L. 38 déclaration d'insalubrité

La déclaration d'insalubrité pour un immeuble ou un îlot est provoquée par la commune. Il y a un avis du Conseil départemental d'Hygiène et une délibération du Conseil municipal. Si le préfet prend en considération ces avis, il saisit le Conseil départemental d'Hygiène qui déclare pour chaque immeuble une insalubrité totale ou partielle.

Il n'est possible de remédier à l'insalubrité que dans le cas d'un immeuble partiellement salubre.

La loi Vivien donne la possibilité de remédier à l'insalubrité même dans le cas d'un immeuble totalement insalubre, si c'est envisageable. La destruction n'est donc plus le moyen exclusif qu'elle était. A défaut, le préfet peut faire exécuter les travaux d'office, la créance qui en résulte étant recouvrée comme en matière de contributions directes. S'il n'est pas possible de remédier à l'insalubrité, le préfet prescrit les mesures de mise hors d'état d'habitabilité dans un délai qu'il fixe.

Art. L. 39

Le préfet notifie la délibération du Conseil départemental d'Hygiène à chaque intéressé. L'insalubrité constatée entraîne l'interdiction de renouveler un bail, de louer les locaux rendus vacants. Ces dispositions restent valables avec la loi Vivien.

Il est prévu un recours auprès du Ministre de la Santé Publique statuant après avis du Conseil supérieur d'Hygiène.

Art. L. 42 périmètre d'insalubrité

Cet article prévoit que, en vue de réaliser des aménagements d'urgence, le préfet peut délimiter des périmètres d'insalubrité, dans la région parisienne et dans d'autres communes énumérées par décret, opérer des expropriations dans ces périmètres, la présence d'un ou plusieurs immeubles salubres au milieu d'immeubles insalubres ne pouvant, en aucun cas, faire obstacle à l'expropriation.

L'article 8 de la loi Vivien remplace cet article : il ne s'agit plus de cas d'urgence, isolés et rares.

Le préfet peut déclarer l'insalubrité d'un périmètre qu'il définit après avis du Conseil départemental d'Hygiène, mais aussi après délibération du Conseil municipal, délibération que ne prévoyait pas le Code de la Santé Publique. Cet arrêté vaut interdiction d'habiter. A l'intérieur du périmètre l'expropriation est réalisée selon une procédure dérogatoire à celle de l'ordonnance du 23 octobre 1958.

D'autre part, même en l'absence de définition d'un périmètre d'insalubrité, les immeubles frappés d'une interdiction d'habiter ou d'une déclaration d'insalubrité totale peuvent être expropriés selon la procédure dérogatoire.

L'article 12 de la loi Vivien accroît les peines prévues à l'article L. 45 du Code de la Santé Publique.

Enfin, les articles 9 et 10 de la loi Vivien complètent les dispositions relatives à l'insalubrité en interdisant la mise à disposition aux fins d'habitation de caves, sous-sols, combles et pièces dépourvues d'ouvertures sur l'extérieur. Il s'agit de locaux qui, comme les bidonvilles, sont insalubres par nature ; on donne également au préfet les moyens de s'attaquer au surpeuplement.

En résumé, par comparaison avec le Code de la Santé Publique, la loi Vivien mentionne l'obligation d'un relogement décent des occupants au fur et à mesure de leur évacuation.

Elle modifie les conséquences d'une déclaration d'insalubrité. Elle accroît les pouvoirs donnés au préfet par le Code de la Santé Publique ; dans le cas d'une insalubrité ponctuelle, elle lui donne la possibilité de mise hors d'état d'habitabilité ou de démolition des locaux insalubres et de poursuivre lui-même les expulsions ; en garantissant comme en matière de contributions directes le recouvrement de la créance résultant de l'exécution des travaux d'office. (Ceux-ci sont possibles même en cas d'insalubrité totale d'un immeuble) ; en accroissant les sanctions pénales en lui permettant d'exproprier selon une procédure dérogatoire au droit commun et avec des réductions d'indemnités ; en visant l'insalubrité des caves, sous-sols, combles, pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur et des locaux surpeuplés, même en l'absence de déclaration d'insalubrité.

Elle reprend la notion de périmètre insalubre, mais elle la généralise pour l'ensemble de la France, la précise et y rend l'expropriation plus facile.

III. Loi Debré, loi 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*". Cette loi inspire directement la loi Vivien. Son objet

était, en vue de la résorption des bidonvilles, d'accélérer les procédures et d'innover en matière d'expropriation. Le caractère exceptionnel de la procédure d'expropriation est garanti par la portée bien définie des opérations auxquelles elle s'applique. Les problèmes de relogement sont pris en compte. La procédure d'expropriation est accélérée : on exproprie sans déclaration d'insalubrité, selon la procédure d'urgence . La procédure d'urgence est instaurée par l'acte déclaratif d'utilité publique.

Dans ce cas . le délai pour le transport sur les lieux est réduit de deux à un mois ;

- . le juge peut, au lieu de fixer selon les règles normales l'indemnité définitive, ne prévoir dans un premier temps que des indemnités provisionnelles et autoriser l'expropriant à prendre possession après paiement ou consignation de ces indemnités. (les indemnités définitives doivent être fixées dans le délai d'un mois à compter du jugement fixant les indemnités provisionnelles).

Enfin les indemnités sont réduites dans le cas où les propriétaires ont tiré un revenu des locaux insalubres dans les cinq ans ayant précédé l'arrêté préfectoral, et pendant au moins un an.

En 1966 le texte est amendé pour prévoir la possibilité de dégager des périmètres de reconstruction, en permettant d'utiliser les terrains expropriés en vue du relogement temporaire de leurs occupants, et de disposer des terrains voisins.

Nous pouvons comparer les dispositions de la loi Debré avec celles du titre II de la loi Vivien, "*dispositions relatives à l'expropriation*" : cette confrontation nous permettra de dégager précisément pourquoi la loi Debré qui a été efficace, a été abrogée et remplacée par la loi Vivien.

.../...

L'article 13 de la loi Vivien correspond aux dispositions de l'article I de la loi de 1964. L'alinéa I indique au profit de qui peut se faire l'expropriation (Etat, collectivité locale ou établissement public). L'alinéa 2 stipule la possibilité d'exproprier des terrains contigus ou voisins d'une zone insalubre, lorsque leur utilisation est indispensable à la réalisation des opérations en vue de laquelle la déclaration d'utilité publique est prononcée

L'alinéa 3 indique la destination des terrains expropriés : logements sociaux ou opération d'urbanisme dans les deux lois, réserve foncière en application de la loi du 30 décembre 1967 dans la loi Vivien. Nous reviendrons sur cet alinéa dans le troisième chapitre de cette étude.

L'article 14 sur la procédure exceptionnelle d'expropriation est, dans ses grandes lignes, proche de la procédure prévue par la loi de 1964. L'expropriation se fait après un arrêté préfectoral qui, dans la loi Vivien, dans les cas où il ne s'agit pas d'une insalubrité de nature, ne peut être pris qu'après déclaration d'insalubrité, ou constatation de l'interdiction d'habiter.

Schématiquement on peut dire que cet arrêté doit indiquer au profit de quelle collectivité ou établissement public est poursuivie l'expropriation. Il vaut arrêté de cessibilité pour les immeubles bâtis ou non qu'il vise. Il fixe le montant de l'indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires et aux titulaires de baux commerciaux, et la date de prise de possession.

Il mentionne les offres de relogement provisoire ou définitif faites obligatoirement aux occupants, et même aux propriétaires occupants, obligation qui dépasse celle du droit commun de l'expropriation. L'article 4 de la loi Debré prévoit que l'arrêté préfectoral fixe les conditions dans lesquelles il est offert obligatoirement aux occupants un relogement durable ou provisoire en attendant l'attribution d'un logement définitif.

.../...

L'article 15 de la loi Vivien, de même que le deuxième alinéa de l'article premier de la loi de 1964, rend possible l'affectation des terrains expropriés à la construction de logements provisoires, pour une durée ne pouvant excéder huit ans.

L'article 5 de la loi de 1964 laisse au propriétaire la possibilité de s'engager à procéder lui-même à la réalisation d'un programme détaillé d'aménagement et de construction exécuté en 18 mois, cette période pouvant être prolongée de 6 mois. Le délai d'engagement est de 3 mois.

L'article 16 de la loi Vivien laisse au propriétaire la possibilité de s'engager à procéder lui-même à la suppression de bâtiments et installations, et à la remise en état des sols, ainsi qu'au relogement des habitants, les travaux devant être exécutés dans un délai de 12 mois, pouvant être prolongé de 12 autres mois. Le délai d'engagement est de 2 mois, réduit à 1 mois s'il y a interdiction d'habiter.

Dans les deux lois, si l'engagement n'est pas exécuté dans les délais prescrits, l'arrêté préfectoral redevient exécutoire de plein droit.

L'article 17 de la loi Vivien prévoit, comme l'article 6 de la loi Debré, l'obligation pour le préfet, dans le mois qui suit la prise de possession, de poursuivre la procédure d'expropriation.

L'article 18 de la loi Vivien a trait au calcul des indemnisations, envisagé à l'article 7 de la loi Debré.

La loi Debré prévoit une indemnité d'expropriation calculée conformément aux dispositions de l'article 21 de l'ordonnance n° 58 997 du 23 octobre 1958. L'usage effectif des biens est déterminé d'après leur destination un an avant l'arrêté du préfet.

Il est prévu une réduction d'indemnité lorsqu'un revenu a été tiré de la location au cours des cinq années avant l'arrêté et pendant une durée totale d'au moins un an, toute indemnité accessoire ou de réemploi étant exclue dans ce cas.

Les indemnités calculées en application de la loi Vivien sont aussi conformes aux dispositions de l'ordonnance de 58, et on retrouve la même idée de réduction d'indemnité dans le cas où il a été tiré un revenu abusif de la location de locaux ou de terrains insalubres. Mais dans ce cas, la loi Vivien est plus sévère que la loi Debré. D'autre part la valeur des biens est appréciée à la valeur du terrain nu, déduction faite des frais entraînés par la démolition.

Article 19 de la loi Vivien : le refus du relogement offert par l'expropriant, dans les conditions prévues à l'article 23 de l'ordonnance du 23 octobre 1958, c'est-à-dire logement correspondant aux besoins de l'intéressé et n'excédant pas les normes HLM, permet l'expulsion sans indemnité par arrêté préfectoral (locaux et installations visés à l'article 13). Cette disposition est la reprise du deuxième alinéa de l'article 4 de la loi Debré.

L'article 20 de la loi Vivien prévoit l'expropriation selon la procédure dérogatoire au droit commun, pour des immeubles salubres à l'intérieur du périmètre, les indemnités n'étant pas réduites dans ce cas.

Article 21 de la loi Vivien : il est possible de réquisitionner des terrains nus pour le relogement temporaire des habitants. Cette disposition est la reprise de l'article 6 de la loi de 66.

Titre III de la loi Vivien "Dispositions diverses"

Article 22 et 23 de la loi Vivien : ce ne sont pas des reprises de la loi Debré. L'article 22 garantit le paiement de la contribution des propriétaires dont les locataires sont relogés conformément à la loi du 22 décembre 1967, par une hypothèque légale sur l'immeuble.

L'article 23 supprime le droit au maintien dans les lieux pour les personnes visées aux articles L. 28, L. 42 et L. 43 du Code de la Santé Publique, ainsi que pour les habitants des cités de transit, lorsqu'ils se sont vu offrir un relogement définitif, correspondant à leurs besoins

et n'excédant pas les normes HLM.

L'article 24 maintient le financement à 100 % par l'Etat des opérations de résorption des bidonvilles et laisse à un décret pris en Conseil des Ministres la fixation des modalités de financement pour les autres opérations, la répartition de la charge des opérations foncières étant prévue entre l'Etat et les autres collectivités publiques intéressées.

L'article 26 maintient les départements d'outre mer sous le régime de la loi Debré.

L'article 27 abroge la loi Debré pour les départements métropolitains.

En conclusion les dispositions de la loi Vivien présentent une grande continuité juridique avec celles de la loi Debré, en particulier quant à la procédure d'expropriation, nous l'avons constaté. Celle-ci a été efficace, puisque de 1966 à 1970 il y a eu une diminution de 29.000 personnes habitant en bidonville.

1. Objet

Cependant cette estimation quantitative ne décrit pas toute la réalité. La résorption des bidonvilles a affecté la région parisienne plus que la province, et plus les isolés que les familles : diminution de 45 % du nombre de personnes en bidonville pour la région parisienne, de 31 % en province, de 76 % d'isolés, et de 6 % de familles. De plus les micro-bidonvilles se sont multipliés. *"S'attaquer aux bidonvilles c'est dans une certaine mesure alimenter les taudis, garnis, etc."*. (GIP, 20 juillet 1971).

La loi Debré ne s'attaque qu'à la résorption des bidonvilles, non à celle de l'habitat insalubre dans son ensemble. Le Ministère de l'Equipement et du Logement avait demandé l'avis du Conseil d'Etat sur le champ d'application effectif de la loi.

.../...

Par un avis du 29 juin 1969 le Conseil d'Etat a estimé que *"par bidonville, il faut entendre des terrains, aménagés ou non, supportant des ensembles de constructions et installations à usage d'habitation édifiées avec des moyens de fortune et même éventuellement des constructions et installations en dur à usage d'habitation également insalubres et irrécupérables, en mauvais état de conservation, telles qu'usines et bâtiments désaffectés, certaines courées du Nord, etc."*.

Cet avis constituait un progrès, mais demeurait insuffisant, ne couvrant pas toutes les formes d'habitat insalubre, et ne liait ni les tribunaux judiciaires, ni la Section du Contentieux du Conseil d'Etat.

La loi Vivien se présente donc d'abord comme une extension de l'objet de la loi Debré, en visant l'insalubrité sous toutes ses formes y compris l'habitat en dur, et en prévoyant le relogement des habitants.

2. Procédures

Il s'agit de *"changer de dimension"*, et aussi de *"changer de vitesse"* (P.A. Vivien).

La destruction de l'habitat en dur étant plus coûteuse que celle des bidonvilles, il devient nécessaire de prévoir la mise hors d'état d'habitabilité du logement dès son abandon, pour éviter que le local puisse être reloué.

Il s'agit de réduire au maximum les indemnités d'expropriation dans les cas où un revenu a été tiré d'immeubles insalubres.

Enfin, il faut accroître les pénalités à l'égard des *"marchands de sommeil"*, les dispositions en vigueur à cet égard ne prévoyant que des peines de contravention. Le Secrétaire d'Etat au Logement, Monsieur Vivien justifiait à l'Assemblée Nationale le vote d'un nouveau texte en disant : *"il ne suffit plus de s'attaquer aux bidonvilles en expropriant les terrains sur lesquels ils sont situés. Il faut empêcher l'exploitation de l'homme et punir ceux qui profitent de la misère, de la pénurie de logements réservés aux plus pauvres : il faut combattre les marchands de sommeil"*.

.../...

Enfin quelques apports les plus importants parmi ceux que nous avons relevés dans la loi Vivien par rapport à la loi Debré, sont :

- la possibilité d'exproprier en vue de constituer une réserve foncière, ce qui peut éviter des retards ;
- la suppression du maintien dans les lieux pour les habitants des cités de transit ;
- la résorption des bidonvilles continue à être financée à 100 % par l'Etat ; la résorption de l'habitat insalubre en dur est partiellement financée par les collectivités locales.

.../...

CHAPITRE III

HISTORIQUE DE LA LOI VIVIEN.

A - ORIGINES DE LA LOI VIVIEN

On sait depuis MONTESQUIEU que les mœurs précèdent la loi. *"Depuis quinze ans"*, souligne Monsieur DILIGENT, *"tous les ministres chargés du logement, tous sans exception, sont venus visiter ces courées et ont proclamé leurs intentions de faire quelque chose"*. Si cette préoccupation a abouti à la loi Vivien en juillet 1970, c'est qu'un concours suffisant de forces sociales a été mobilisé l'année précédente.

1. Courant d'opinion

- Les 13 et 14 juin 1969, quinze journalistes sont invités par des autorités locales de la Région Parisienne à participer à ce que Monsieur CHABAN-DELMAS appellera plus tard : la *"croisade contre les bidonvilles"*.
- Le 10 juillet 1969, six organisations, dont la CIMADE et la FASTI tiennent une conférence de presse sur le scandale du logement des travailleurs africains.
- Le groupe "Propagande-Action contre le taudis" (PACT) ⁽¹⁾, organise un congrès à Limoges.
- Le colloque de novembre 69 à Roubaix se termine par un défilé dans la rue. On a noté à ce colloque que la législation en vigueur était davantage *"faite pour une ville que l'on veut doubler, que pour une opération d'assainissement : les logements sont*

.../...

(1) Les PACT ont été fondés après la seconde guerre mondiale par Monsieur Ignace MULLIEZ, Président du Comité interprofessionnel du logement de Roubaix - Tourcoing.

reconstruits en grande partie en bordure des villes et les logements anciens n'étant pas détruits sont aussitôt récupérés". L'organisation pour la suppression des courées de la métropole-Nord (ORSUCOMN) est créée à cette occasion. (1)

- Enfin, il y a l'optique de la réalisation du VIème Plan. Monsieur CHATELAIN, Sénateur du groupe communiste, a souligné la nécessité pour le patronat d'une accélération de la venue des travailleurs immigrés. Cette accélération n'est concevable que si les conditions offertes en France ne sont pas trop éloignées de celles offertes dans les autres pays aux travailleurs étrangers.

2. Action de la SONACOTRA

La Société Nationale de Construction pour les Travailleurs (Sonacotra)⁽²⁾ participe à la prise de conscience de nouvelles exigences. Elle joue un rôle de prévention et de suppression de l'habitat insalubre.

Elle s'est d'abord orientée vers la construction de foyers, mais de mauvaises conditions initiales d'implantation l'ont amenée à faire des opérations de rénovation dans le centre des villes particulièrement dégradé et ayant souvent l'allure de ghetto (chapitre 65/42 de l'Equipement).

Dès 1960, elle s'est attaquée à la résorption des bidonvilles avec des subventions d'équilibre du FAS (un bidonville de 5000 célibataires), en utilisant la procédure d'expropriation classique. Cette opération a été très coûteuse puisqu'elle a été poursuivie sans les facilités qu'offrira ensuite la loi Debré.

A partir de 1966, la Sonacotra a pu mener une politique de résorption des bidonvilles plus efficace avec la procédure dérogatoire d'expropriation instituée par la loi Debré, le financement étant assuré par le chapitre 65/30 de l'Equipement. Mais la résorption des bidonvilles est apparue comme le volet d'une politique plus générale à entreprendre.

.../...

(1) *Organisation privée qui utilise des crédits publics, sous le contrôle d'un haut fonctionnaire.*

(2) *Société d'économie mixte sans but lucratif, troisième organisme français de rénovation. Elle reçoit des subventions de l'Etat pour la construction.*

L'avis du Conseil d'Etat permettant l'extension de la procédure bidonvilles aux courées restait un progrès insuffisant.

La Sonacotra a effectué trois opérations de résorption de l'habitat insalubre : Givors en 68, Berre en 69, Gennevilliers en 70 qui ont été financées par le chapitre 65/30 comme s'il s'agissait de bidonvilles; il devenait nécessaire de régulariser une situation de fait.

On constatait d'autrepart un certain échec des opérations de Rénovation Urbaine, provoquant une déportation des habitants à la périphérie des villes, et dont les crédits ont été diminués en 1966.

La Sonacotra a participé ensuite aux travaux préparatoires à la loi. Celle-ci est bien un élargissement de la résorption de l'insalubrité par rapport à la loi Debré, mais un élargissement à une échelle cependant plus modeste que celle de la Rénovation Urbaine et avec l'assurance de l'attribution d'une dotation budgétaire accrue (chapitre 65/30) pour son financement.

3. Cause immédiate

Un drame social à Aubervilliers a été une impulsion d'une grande importance dans un climat déjà mûr pour une politique cohérente de résorption de l'habitat insalubre. En janvier 1970, quatre Sénégalais et un Mauritanien meurent asphyxiés dans un incendie. Cinq chambres de quelques m² abritaient cinquante noirs, avec un loyer de 70 francs par mois et par personne. Le propriétaire ne payant pas l'électricité, celle-ci avait été coupée, et le chauffage électrique arrêté. Pour lutter contre le froid, les locataires avaient calfeutré toutes les ouvertures et installé un brasero de fortune.

- Monsieur Maurice NILES, Député communiste de la Seine Saint-Denis, demande au Ministre de l'Intérieur un débat à ce sujet à l'Assemblée Nationale.
- Monsieur André KARMAN, Maire et Conseiller Général, communiste, déclare : *"Nous attirons bien l'attention de la police, mais elle ne peut que constater un état de fait et surveiller plus ou moins bien ce qui se passe. Ses pouvoirs ne lui permettent pas de faire fermer de tels foyers"*.

.../...

- En février, Monsieur CHARAN-DELMAS déclare qu'il faut en finir avec les garnis en 71 et avec les bidonvilles en 72. (Cette déclaration est reprise le 19 juin 70, puis le 29 juin 71 : le 19 octobre, Monsieur MESSMER déclare que les bidonvilles de la Région Parisienne auront disparu au début de l'année 1973).

Cet évènement a contribué à faire percevoir le problème de l'habitat insalubre comme étant le problème des travailleurs immigrés.

Messieurs DILIGENT, CHATELAIN, BARBET et le groupe communiste, et aussi Monsieur SERRE, à l'Assemblée Nationale Monsieur CLAUDIUS-PETIT l'ont tour à tour présenté dans ce sens. Cependant, la loi Vivien s'attaque à l'insalubrité subie par les Français comme par les étrangers. Un périmètre, nous le verrons, se définit par un pourcentage d'immeubles insalubres, indépendamment du pourcentage d'étrangers qu'il abrite.

B - TRAVAUX PREPARATOIRES

1. Déroulement de la procédure

- Le Ministère de l'Equipement et du Logement, alors dirigé par Monsieur Chalandon prépare de nombreux projets successifs, dont ceux du 25 mars, du 6 avril, du 12 mai.
- Quelques réunions interministérielles ont lieu, mais le travail est fait presque uniquement à l'Equipement.
- Réunion à Matignon le 17 mars 1970, Conseil des Ministres le 27 mai, après l'avis du Conseil d'Etat sur le projet.
- Le projet est déposé à l'Assemblée Nationale le 28 mai 1970. Il est discuté en urgence le 10 juin 1970, et au Sénat le 22 juin. La seconde délibération a lieu à l'Assemblée Nationale le 24 juin, au Sénat le 27 juin, après réunion d'une commission mixte paritaire.
- La loi Vivien est promulguée le 10 juillet 1970.
- Après accord entre le Ministère des Finances, le Ministère de l'Equipement et le Ministère de l'Intérieur, le décret d'application de l'article 24 est publié le 24 juin 1971, ce qui est

remarquable puisque la loi ne prévoit aucun délai pour cette publication.

- Le Premier Ministre, Monsieur CHABAN-DELMAS adresse le 27 août 1971 une circulaire aux préfets, définissant les objectifs et les moyens de la politique de résorption et de relogement des habitants.
- Le groupe interministériel permanent (GIP) est institué par l'arrêté du 23 octobre 1970 pour *"animer et coordonner l'action des administrations intéressées afin d'assurer la mise en oeuvre d'une politique concertée de RHI"*. Il participe à la rédaction de la circulaire d'application et des 9 annexes à la loi.

Nous allons revenir brièvement sur les phases de l'élaboration de la loi.

2. Direction de la Construction

C'est le service de la Direction de la Construction qui a préparé le projet, les autres services n'ayant donné qu'un accord de principe. Ce service gère le chapitre 65/30 "Suppression des cités insalubres" (résorption des bidonvilles, des cités provisoires, des courées, financement des cités de transit).

Les crédits de ce chapitre ont été largement abondés après le vote de la loi. A l'origine, le chapitre 65/30 était géré par la Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme, déjà surchargée par les opérations de RU et les ZUP : c'est en 1968 qu'il a été attribué à la Direction de la Construction. Celle-ci se trouvait de ce fait normalement désignée pour connaître des problèmes de RHI.

a/ Projet initial

La comparaison que nous reprenons ici ne concerne bien entendu que celle de la loi Debré avec le projet initial de la loi Vivien et non avec la loi Vivien telle qu'elle a été promulguée.

.../...

1. Reprise des dispositions de la loi Debré.

- On gagne 4 à 6 mois sur la procédure d'expropriation de droit commun.
- On exproprie les terrains et non seulement les immeubles, pour éviter la plus-value qui résulterait pour le propriétaire de la libération de son terrain.
- L'arrêté d'expropriation vaut déclaration d'utilité publique (D.U.P.). Il doit indiquer les conditions du relogement.
- On peut construire des logements provisoires pour le relogement, mais ces logements ne peuvent être conservés plus de huit ans après l'achèvement des travaux.
- On peut définir des périmètres d'insalubrité.
- L'Etat supporte seul la charge de l'acquisition, sauf si l'arrêté de prise de possession du terrain est pris par le préfet sur demande du maire ou du représentant de toute collectivité intéressée.
- Enfin, dans ce projet initial, l'expropriation a bien pour objet la construction de logements sociaux ou une opération d'urbanisme.

2. Elargissement de l'objet

- On s'attaque à l'ensemble de l'habitat insalubre, y compris l'habitat en dur, et non plus seulement aux bidonvilles.
- On cherche à supprimer, interdire, détruire l'insalubrité de nature, d'utilisation, de vétusté.

3. Moyens accrus

- On prévoit la mise hors d'état d'habitabilité dans le cas où l'insalubrité est irrémédiable, un accroissement des pénalités, surtout pour les marchands de sommeil, une réduction des indemnités.
- Le refus du relogement offert entraîne une expulsion sans indemnité.
- Les occupants de locaux destinés au relogement provisoire (cités de transit des organismes d'HLM), n'ont pas droit au maintien dans les lieux.

.../...

- On ne limite plus la cession (SEM, HLM, collectivité locale), puisqu'elle se fait dans le cadre d'un cahier des charges, selon l'article 41 de l'ordonnance 58 997, donc en vue d'un objet que la collectivité locale détermine de façon précise, conformément au projet d'aménagement ou au plan d'urbanisme.

b/ Remaniements de ce projet

Le changement le plus important qui intervient au cours des travaux préparatoires est qu'on ne précise plus comme but de l'expropriation la construction de logements sociaux ou la réalisation d'une opération d'urbanisme. C'est là-dessus qu'il y a eu les plus vives discussions entre le gouvernement et les députés à l'initiative de M. CLAUDIUS-PETIT surtout : nous développerons ce point au cours du chapitre IV ainsi que les autres modifications intervenues avant la présentation du projet à l'Assemblée Nationale.

Deux avis du comité juridique du Ministère de l'Équipement et du Logement n'ont pas été retenus :

- le comité juridique proposait comme titre, "projet de loi tendant à la suppression de certains locaux utilisés pour l'habitat bien qu'impropres à cet usage". Mais ce titre a semblé trop restrictif pour un projet de loi qui se propose de lutter contre l'ensemble de l'habitat insalubre ;
- le comité juridique jugeait inutiles l'énumération de ce que l'on peut exproprier parce qu'elle favorise un attachement à la lettre, et la notion de périmètre, qui rend la procédure plus compliquée. Mais il s'agit d'une procédure dérogatoire et il faut bien dire à quels immeubles elle s'applique ; l'utilité de la définition d'un périmètre pour une action systématique était apparue dans les opérations de résorption de courées du Nord.

.../...

3. Les Ministères concernés

Ce sont les Ministères de l'Economie et des Finances, de l'Intérieur, de la Santé Publique et de la Sécurité Sociale ; du Travail, de l'Emploi et de la Population et de la Justice.

Dans l'ensemble, les Ministères ont été favorables au projet de loi. Le détail de leur participation au projet sera évoqué au cours du quatrième chapitre.

Le Ministère des Finances a subordonné son accord à l'acceptation de conditions de financement propres à la résorption de l'habitat insalubre, préservant son aspect ponctuel et se distinguant du financement Bidonvilles et du financement Rénovation Urbaine.

Il a remarqué que l'arrêté du préfet ne pouvait valoir ordonnance d'expropriation comme le prévoyait le projet initial, faute de quoi la disposition selon laquelle le propriétaire peut s'engager à exécuter lui-même les travaux n'était pas applicable.

En accord avec le Ministère de l'Intérieur, il a noté le caractère exorbitant d'une opération d'utilité publique négative, expropriation dans le but d'une destruction et non dans le but de construction de logements sociaux ou d'une opération d'urbanisme.

Le Ministère de l'Intérieur a insisté sur l'indemnisation des titulaires de baux d'habitation dans des immeubles salubres et la proposition de relogement de caractéristique équivalente au logement exproprié, n'excédant pas les normes HLM ; il aurait aussi voulu que le logement proposé soit dans l'agglomération concernée. Cette mesure aurait été vraiment contraignante. Dans certains cas pourtant elle aurait pu répondre à l'objectif d'un relogement ne favorisant pas la ségrégation par l'habitat.

.../...

4. Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat s'est montré très favorable au projet dans un avis du 25 mai 1970.

- Cependant il a estimé inconstitutionnel l'article 24 sur le financement des opérations, la loi ne pouvant pas confier au pouvoir réglementaire la répartition des charges entre l'Etat et les collectivités locales ; son avis ne liant pas le gouvernement, l'article 24 n'a pas été modifié dans ce sens.
- Il a mieux explicité les trois hypothèses qui sont concernées par la loi Vivien :
 - interdiction d'utiliser les locaux insalubres (ex. caves) ;
 - interdiction d'utiliser des locaux dans des conditions insalubres (ex. surpeuplement) ;
 - suppression de bâtiments insalubres.
- Il a donné la possibilité d'exproprier les immeubles ayant fait l'objet d'une interdiction définitive d'habiter et non seulement ceux qui ont fait l'objet d'une déclaration d'insalubrité pour les immeubles non compris dans un périmètre.
- Il a précisé que l'acte qui déclare impropres à l'habitation les cours, sous-sols, combles et à partir duquel toute occupation doit cesser était la présente loi.
- Il a accru les amendes prévues à l'article 11.
- Il traduit plus clairement les intentions en matière d'indemnisation à l'article 18 : limiter l'indemnité à la valeur des terrains nus, diminuée des frais de démolition des bâtiments.
- Il a précisé qu'on ne perd le droit au maintien dans les lieux dans les cités de transit que dans le cas où le relogement proposé est définitif, correspond aux besoins, et n'excède pas les normes HLM.

On a tenu compte dans la rédaction du projet des observations du Conseil d'Etat, sauf pour le cas de l'article 24 sur la fixation par décret de la répartition des charges entre l'Etat et les collectivités locales.

.../...

C - DISCUSSION DU PROJET DE LOI DANS LES ASSEMBLEES

Le texte a été discuté en urgence dans une certaine confusion. La séance se prolonge en séance de nuit à l'Assemblée Nationale ; Monsieur MAZEAUD, député UDR, est rapporteur. Au Sénat, Monsieur SCHIELE (UCDP), rapporteur, ne dispose que de deux jours ; mais les Assemblées arrivent quand même assez facilement à un accord après réunion d'une commission mixte paritaire pour les quelques points restant en litige. Tout le monde est d'accord pour lutter contre l'habitat insalubre et les marchands de sommeil. M. VIVIEN déclare ensuite au journal "Le Monde" : *"il fallait interdire cette exploitation de l'homme par ceux qui profitent de la misère"*.

1. Assemblée Nationale

A la fin de la première délibération, sur 476 votants, il y a eu 385 suffrages exprimés. Les suffrages non exprimés étaient ceux du groupe communiste. Les 385 suffrages exprimés étaient tous en faveur de l'adoption du projet de loi. Mais ce résultat a été acquis après des discussions passionnées.

Nous pouvons noter trois problèmes principaux.

a/ Importance du financement. Article 24

Il ne faut pas que la loi Vivien soit en retard sur la loi Debré, il ne suffit pas de témoigner des bonnes intentions du gouvernement, il faut renforcer, approfondir les textes en vigueur.

Monsieur CLAUDIUS-PETIT a souligné qu'il fallait éviter que cette loi soit un alibi pour la bonne conscience du gouvernement. L'accord s'est fait en définitive sur l'article 24, avec la précision que les bidonvilles continueraient à être financés à 100 % par l'Etat, et qu'un décret répartirait les charges entre l'Etat et les collectivités locales dans les autres cas.

.../...

b/ Rétablissement du préalable de la *destination de l'expropriation* avant toute opération. Pour Monsieur VIVIEN, ne pouvoir exproprier qu'en vue d'une opération d'urbanisme dénature le projet : ce problème que nous avons déjà évoqué fera l'objet d'un développement plus loin.

c/ Position du groupe communiste

Pour le groupe communiste, la loi Vivien s'attaque aux effets, non aux causes de l'insalubrité. Aucune des dispositions n'est propre à atteindre le but envisagé. Elle n'apporte pas assez d'éléments nouveaux par rapport au droit en vigueur, et diminue même les garanties traditionnelles. Il faut en fait construire plus de logements sociaux, et exiger une participation patronale.

- L'Assemblée Nationale a accru les pouvoirs du préfet, les moyens coercitifs, les pénalisations.
- Elle a supprimé l'article 1, qui était l'exposé des motifs de la loi, donné des garanties supplémentaires aux propriétaires, accordé une plus grande place aux autorités locales.

Le rapporteur du Sénat résume les apports les plus importants de l'Assemblée de la façon suivante : *"L'Assemblée Nationale avait sensiblement modifié la rédaction initiale du projet gouvernemental afin de le calquer le plus possible sur le texte de la loi de 1964. Elle a précisé la destination de l'expropriation, visé les terrains voisins ou contigus, prévu l'affectation précaire au relogement d'habitants et surtout maintenu les conditions de financement des opérations, à savoir la prise en charge totale par l'Etat"*.

2. Sénat

Le Sénat a concilié la volonté exprimée par l'Assemblée Nationale avec celle du gouvernement :

- Il a proposé la possibilité d'expropriation dans le but de créer une réserve foncière ; il a accepté l'article 24 avec les réserves qu'avait faites l'Assemblée Nationale, et a rejeté à nouveau les propositions présentées par le groupe communiste.

.../...

- Il a encore accru les pénalités ou les garanties données au propriétaire (selon qu'il est déficient ou de bonne foi) ; il a insisté sur le rôle des autorités locales.

Quelques points restent en discussion :

1/ Le Sénat voudrait rétablir l'article 1 qui donne une unité au texte, en exposant les motifs de la loi.

"Les dispositions de la présente loi ont pour objet d'interdire l'utilisation pour l'habitation de tout local présentant un danger pour la santé ou la sécurité de ses occupants, de faire cesser l'utilisation de locaux à usage d'habitation dans des conditions présentant ce danger, et de faciliter la suppression de tous bâtiments et installations qui, bien qu'utilisés pour l'habitation, sont impropres à cet usage pour des raisons d'hygiène, de salubrité ou de sécurité".

2/ Les autres points qui restent en litige sont les suivants : opportunité de donner ou non au préfet le pouvoir de décider la démolition d'un immeuble pour lequel il a prononcé l'interdiction définitive d'habiter.

3/ Déroulement de la procédure par laquelle le préfet délimite le périmètre d'insalubrité.

4/ Possibilité d'affecter les terrains expropriés à la constitution de réserves foncières.

5/ Modalités de relogement des habitants évacués.

3. Commission mixte paritaire

Elle adopte un texte à l'unanimité.

Articles 1, 2, 8 : elle retient la solution proposée par l'Assemblée Nationale.

- Article 1 : il est supprimé.

- Article 2 : la démolition reste possible avant que l'expropriation soit faite, après déclaration d'insalubrité et interdiction d'habiter.

- Article 8 : le maire n'a pas voix délibérative au Conseil départemental d'Hygiène pour la définition du périmètre ; c'est donc le préfet qui, avec l'avis du Conseil d'Hygiène, est maître du choix des périmètres, après une simple délibération de la commune.
- Article 13 A : les terrains expropriés peuvent être affectés à des réserves foncières : c'est la proposition du Sénat.

Articles 13 et 14 : la Commission retient la solution proposée par l'Assemblée Nationale.

- Article 13 : l'offre de logement peut être une offre de logement provisoire.
- Article 14 : on dit explicitement qu'il est possible de construire des logements provisoires sur les terrains expropriés.
- Article 15 : on ne dit pas que l'aménagement des terrains expropriés doit se faire conformément à un plan d'urbanisme ou d'aménagement de zone, le Sénat l'ayant jugé superflu.
- Article 16 : pour le délai d'engagement du propriétaire, on retient la solution du Sénat.
- Article 18 : quand des locaux ont fait l'objet d'un arrêté d'expropriation, l'indemnisation ne peut prendre en compte le revenu tiré d'une utilisation de ce bien non conforme aux dispositions de cet arrêté; on a retenu ici la solution proposée par le Sénat.

En décrivant le déroulement de la procédure, nous avons seulement indiqué les sujets de discussion et les litiges que nous aborderons plus systématiquement dans le chapitre IV.

.../...

CHAPITRE IV

THEMES CONTROVERSEES AU COURS DE L'ELABORATION DE LA LOI

PROCEDURE D'EXPROPRIATION

- La loi Vivien constitue un pas dans la voie d'une atteinte au droit de la propriété. Selon l'ordonnance du 23 octobre 1958, la prise de possession n'intervient qu'à la fin de la procédure d'expropriation. Au contraire, la procédure de la loi Vivien, comme celle de la loi Debré, permet la prise de possession tout de suite après l'arrêté préfectoral de déclaration d'utilité publique (DUP), un paiement ou une consignation et le relogement des occupants. Ce n'est qu'ensuite que se déroulent les phases habituelles de la procédure : les offres définitives, demande en réponse, saisine du juge, descente sur les lieux, audience et jugement. Cette DUP est prise dès qu'il y a eu déclaration d'insalubrité, dont l'enquête remplace l'enquête préalable prévue avant une DUP dans des conditions normales. On gagne ainsi 4 à 6 mois sur la procédure classique. Le caractère exorbitant de cette procédure est accentué par la possibilité d'exproprier des immeubles salubres, à l'intérieur du périmètre défini par l'arrêté préfectoral. C'est pourquoi on a tenu à ce que soit toujours énuméré ce que l'on exproprie.
- Le projet de loi prévoyait que l'arrêté déclaratif d'UP devait fixer la date de prise de possession, postérieure d'au moins trois mois à la publication de cet arrêté. L'Assemblée Nationale a réduit ce délai à deux mois, (pouvant être encore réduit à un mois dans certains cas), mais a précisé que l'arrêté déclaratif d'UP devait constater que les immeubles à exproprier étaient ceux qui avaient fait l'objet d'une interdiction d'habiter ou éventuellement d'une déclaration d'insalubrité. L'Assemblée Nationale a également complété l'article 8 : en vue de l'expropriation, la déclaration d'insalubrité ne suffit pas, il faut d'abord la notifier au propriétaire.

- Le montant de l'indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires et aux titulaires de baux commerciaux, est fixé par l'arrêté de DUP et ne peut être inférieur à l'évaluation des Domaines.
Il n'y a pas eu de discussion sur ce point au cours de l'élaboration de la loi, mais au stade des annexes. On s'est demandé si les municipalités ne s'opposeraient pas à la prise de possession avant la fixation d'indemnités définitives : il faut donc faire des négociations amiables, quoique la loi ne dispose pas qu'il faille attendre l'accord du maire.
- La procédure d'expropriation pour cause d'insalubrité qu'a facilité dans certaines limites la loi Vivien, ainsi que nous venons de le voir, a soulevé principalement des problèmes de trois ordres : celui du statut du propriétaire de logement insalubre, celui de la finalité des opérations de résorption, et celui enfin de la répartition des compétences dans ces opérations.

A - STATUT DU PROPRIETAIRE DE LOGEMENT INSALUBRE

Si la loi Vivien prévoit des assouplissements à la procédure d'expropriation, elle se préoccupe aussi des garanties assurées au propriétaire de bonne foi. En particulier on a voulu laisser au propriétaire la possibilité de s'engager à procéder lui-même aux travaux nécessaires, et on a tenu à lui assurer une indemnisation juste, dans le cas où il est exproprié.

1. Protection du propriétaire

a/ Engagement du propriétaire

1. Participation financière du propriétaire

Dans le projet initial, dans le délai de trois mois à compter de la publication de l'arrêté de DUP, le propriétaire pouvait s'engager à la suppression des bâtiments, à la remise en état des sols et au relogement des occupants. Si cet engagement était accepté par le préfet, il pouvait être assorti d'une participation financière du propriétaire pour tenir compte d'une

plus-value (puisque le relogement n'est pas contrôlé, que le droit au maintien dans les lieux est supprimé, etc). L'éventualité de cette participation a été supprimée dans le texte du 6 avril, et n'a pas été rétablie ensuite.

2. Délais

Dans le projet de loi, il était prévu un délai de trois mois pendant lequel le propriétaire pouvait s'engager à l'exécution des travaux nécessaires. L'Assemblée Nationale a retenu un délai fixé par le préfet mais ne pouvant pas excéder trois mois. Cette solution accordait peu de garanties au propriétaire. Le Sénat a harmonisé ce délai avec celui de la prise de possession par l'expropriant : délai de deux mois à compter de la publication de l'arrêté visé à l'article 14 (DUP), délai réduit à un mois si le dit arrêté comporte une interdiction d'habiter.

Il n'y a eu aucun amendement en vue de modifier la disposition selon laquelle cet engagement, qui doit être exécuté dans un délai de douze mois, peut être éventuellement prorogé sur demande justifiée du propriétaire. Pourtant cette disposition laisse au propriétaire une marge vraiment large.

b/ Indemnisations

Au cours de l'élaboration de la loi, on s'est acheminé vers un calcul de plus en plus juste des indemnisations d'expropriation, sans vouloir le rendre exagérément contraignant pour l'expropriant.

- Dans le projet initial, l'indemnité d'expropriation était calculée conformément aux dispositions de l'ordonnance du 23 octobre 1958, mais en prenant en compte la plus faible des deux valeurs suivantes, diminuée du coût de démolition :
 - soit le terrain nu,
 - soit la valeur vénale de l'immeuble bâti considéré comme occupé.

Ces dispositions n'étaient pas applicables lorsque le local avait été acquis plus de trois mois avant la date de promulgation de la loi, et était habité par un propriétaire ne demandant pas à bénéficier d'un relogement.

.../...

L'arrêté du préfet déterminait le montant de l'indemnité prévisionnelle allouée aux propriétaires, ainsi qu'aux titulaires de baux commerciaux.

Il faut ajouter qu'ultérieurement, dans le texte du 6 avril, après avis du Ministère de l'Intérieur, on a prévu les mêmes dispositions en faveur des baux d'habitation qu'en faveur des baux professionnels, et les dispositions prévues restent applicables dans tous les cas (donc même pour les propriétaires habitants).

- Le texte a été modifié après une réunion à Matignon (25 mars 1970). En effet, le texte proposé dérogeait au principe général de l'expropriation selon lequel l'indemnité doit représenter la valeur réelle du bien. Il n'y a pas de motif légitime d'imposer la sous-estimation du bien, sauf en cas de profits immoraux ou illicites. Les tribunaux risquaient alors de ne jamais appliquer cette disposition, d'autant plus qu'elle concerne aussi des immeubles salubres. On a donc décidé d'exproprier les immeubles salubres à leur valeur réelle, et pour les immeubles insalubres, de ne pas tenir compte de l'utilisation du bien lorsqu'elle est frauduleuse.
- Enfin, l'Assemblée Nationale a rétabli à l'article 18 une indemnisation normale pour les propriétaires occupants depuis le 1er juin 70. Cet amendement n'a pas soulevé d'objection à l'Assemblée, ni au Sénat.

2. Pénalisations et contraintes imposées au propriétaire

a/ Réductions d'indemnités et pénalisations

La loi Vivien comporte des garanties d'indemnisation pour les propriétaires de bonne foi, et ces garanties ont été renforcées au cours de l'élaboration de la loi. Mais il y a surtout dans la loi Vivien un aspect de lutte contre les marchands de sommeil, et pénalisation des bailleurs de mauvaise foi, qui est très important et a été renforcé aussi à toutes les phases de l'élaboration de la loi.

On a réalisé dans les Assemblées la difficulté qu'il y avait à tout concilier, et on a même souhaité le vote de deux textes distincts, pour répondre à deux situations différentes. De fait, lorsqu'elle a

été appliquée, la loi Vivien a pu être trop dure pour certains propriétaires, alors que la législation contre les marchands de sommeil était restée insuffisante, puisqu'une nouvelle loi a dû être votée à ce sujet en 1973.

- Le texte initial posait déjà comme principe de n'accorder aucune indemnisation en dédommagement de la suppression d'un commerce portant sur l'utilisation comme habitation des terrains et locaux impropres à cet usage.

Dans le texte du 6 avril, il a été précisé : aucune indemnisation à titre principal ou accessoire.

- Mais surtout le texte a été modifié après la réunion à Matignon. La valeur du bien est estimée en tenant compte du fait que l'immeuble est inhabitable au regard de la loi (ce qui suppose un acte administratif déclarant l'immeuble inhabitable).

- Au Conseil d'Etat, le texte (de l'article 18) a été encore modifié *"pour mieux traduire les intentions des auteurs du projet"*, c'est-à-dire réduire les indemnités à cause des frais de démolition, et une disposition a été ajoutée pour exclure toute indemnité de bail et de revenu, lorsqu'il s'agit d'un bidonville.

- A l'Assemblée Nationale, les peines contre les marchands de sommeil ont été renforcées.

On formule plus nettement le fait que la valeur réelle du bien, sauf si le propriétaire est occupant depuis le 1er juin 1970, est appréciée à la valeur du terrain nu, déduction faite des frais de démolition.

Enfin, l'indemnité est réduite à concurrence du revenu perçu depuis l'interdiction d'habiter si ce sont des locaux loués. S'ils sont loués pour un usage autre que l'habitation, la réduction est étendue au revenu perçu au cours des cinq années précédant la date d'interdiction d'habiter. Dans le projet de loi, cette réduction n'intervenait que s'il y avait eu un revenu au cours des cinq ans avant l'arrêté et pendant au moins un an.

- Le Sénat a proposé un amendement à l'article 18 qui a été retenu par la commission mixte paritaire : "*lorsque les locaux ont fait l'objet d'un arrêté du préfet pris en application de l'article L 43 I du Code de la Santé Publique, (injonction par le préfet en cas de surpeuplement), l'indemnisation ne peut prendre en compte le revenu tiré de l'utilisation non conforme aux dispositions de cet arrêté*".

L'article 18 sur la fixation des indemnités est l'un des articles qui a été le plus remanié au cours de l'élaboration de la loi Vivien, parce qu'il pose des problèmes de logique. Mais chacun s'accordait sur la nécessité de protéger les propriétaires de bonne foi et de pénaliser les autres.

b/ Mise hors d'état d'habitabilité

La possibilité de mettre les locaux hors d'état d'habitabilité a été considérée comme essentielle pour éviter la ré-occupation d'un logement lorsqu'il a été conclu à l'impossibilité de remédier à l'insalubrité. C'est une mesure qui n'a pas été critiquée, bien qu'on ait noté son caractère exorbitant. A l'Assemblée Nationale on a même ajouté la possibilité d'une démolition après la constatation d'impossibilité de remédier à l'insalubrité. Cette disposition a été retenue, bien que le Sénat ait noté le risque de plus-value, résultant pour le propriétaire d'une démolition de son local insalubre, alors que l'expropriation n'est pas poursuivie. Comme il est entendu que dans un tel cas, l'expropriation aurait lieu de toute façon pour ne pas laisser au propriétaire la disposition de son terrain revalorisé, c'est la proposition faite à l'Assemblée Nationale qui a prévalu : on peut démolir avant d'exproprier.

c/ Autorisation d'exécuter les travaux d'office

Une autre contrainte qui peut être imposée au propriétaire de logement insalubre est celle de l'exécution d'office des travaux nécessaires. La rédaction adoptée finalement par l'Assemblée Nationale était celle prévue par le projet initial : le maire ou le préfet saisit le juge des référés qui autorise l'exécution des travaux d'office, dans le cas où les mesures pour remédier à l'insalubrité n'ont pas été prises.

Monsieur CLAUDIUS-PETIT voulait ajouter que le juge statue en référé, mais cette garantie de rapidité n'a pas été acceptée, simplement à cause de la confusion dans la discussion à ce moment.

Le projet déposé à l'Assemblée Nationale prévoyait que c'était le tribunal de police qui autorisait le maire ou le préfet à l'exécution des travaux.

De son côté, le Ministère de la Santé avait fait les remarques suivantes : si le juge des référés se déclare incompétent, il y a danger de conflit négatif de compétence, le tribunal de grande instance, désaisi par la rédaction de cet article, ne pouvant plus statuer. Par ailleurs, une règle du Code de procédure civile permet au maire ou à défaut au préfet de saisir soit le juge des référés s'il y a urgence et que la demande n'affecte pas le fond du droit, soit le tribunal de grande instance. Le Ministère de la Santé prévoyait en conséquence que le préfet saisisse soit le juge des référés, soit la juridiction compétente.

B - FINALITE DES OPERATIONS DE RESORPTION

Les opérations de résorption ont une finalité sociale qui est celle du relogement des habitants. Celle-ci n'exclut pas nécessairement une finalité urbanistique complémentaire bien que des raisons conjoncturelles aient pu le laisser penser. Nous reprendrons ici les discussions qui ont eu lieu sur ces deux sujets : expropriation dans un but d'aménagement urbanistique et relogement des habitants d'immeubles insalubres.

1. But de l'expropriation

a/ *Le projet de loi initial*, nous l'avons dit, prévoyait la destination des terrains expropriés : aménagement de terrains soit en vue de tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération d'urbanisme, soit aux fins de construction de logements sociaux.

.../...

b/ Cette disposition avait disparu dans *le projet de loi présenté à l'Assemblée Nationale*. La résorption de l'habitat insalubre poursuit un objectif social de relogement et un objectif économique. L'objectif économique devient alors la destruction, mais pas directement la restructuration, alors que la loi Debré prévoyait l'expropriation dans le but positif de l'aménagement des terrains. Aussi à l'Assemblée Nationale, on s'est inquiété du caractère exorbitant du droit commun d'une expropriation de but négatif, aggravé par la possibilité d'exproprier des immeubles salubres. S'agissait-il alors de faire de l'urbanisme sans en respecter les règles ?

En supprimant dans le projet de loi la mention de la destination des terrains expropriés, il s'agissait en fait d'écarter un rapprochement possible entre des opérations d'urbanisme, financées par le chapitre 65/42 qui est géré par la DAFU, et des opérations de résorption d'insalubrité, financées par le chapitre 65/30, c'est-à-dire gérées par la Direction de la Construction.

Monsieur VIVIEN a justifié cette suppression en montrant que le problème urgent n'était pas de reconstruire ou d'aménager mais d'interdire l'usage, de remédier si possible, de faire cesser, de supprimer l'insalubrité. Monsieur LEBAS ajoute dans ce sens : *"il faut d'abord exproprier, plus tard seulement reconstruire, l'essentiel c'est de démolir"*.

Sous l'impulsion de Monsieur CLAUDIUS-PETIT, les députés ont tenu, comme il avait été fait dans la loi Debré :

- à définir et à préciser dans l'arrêté de DUP au profit de qui peut se faire l'expropriation : Etat, collectivité publique ou établissement public ;
- à énumérer ce qu'on peut exproprier de façon plus précise en y ajoutant *"les terrains contigus ou voisins lorsque leur utilisation est indispensable à la réalisation des opérations en vue desquelles la DUP est prononcée"*.
- à préciser le but de l'expropriation : construction de logements sociaux ou tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération d'urbanisme.

.../...

Le point de vue de Monsieur CLAUDIUS-PETIT a donc finalement prévalu : il a dénoncé les opérations "juteuses" pour les propriétaires, à qui on rendrait leurs terrains nus, donc avec plus-value, après le relogement par l'Etat des locataires. Cependant, pour Monsieur VIVIEN, "ça dénature le projet", l'originalité du texte étant que la RHI n'est justement pas liée à une opération d'urbanisme et peut donc être particulièrement rapide.

c/ Monsieur VIVIEN a reporté ensuite cette discussion devant le Sénat : *"l'article 13 A est celui qui fixe les conditions dans lesquelles vont être employées les procédures d'expropriation et le gouvernement avait dans son texte primitif précisé un mécanisme extrêmement simple, mentionnant uniquement que le préfet pouvait recourir à l'expropriation pour atteindre le but défini à l'article 1 du projet (article sur les motivations de la loi, qui a été supprimé) : suppression de l'insalubrité. L'Assemblée Nationale, à l'initiative de Monsieur CLAUDIUS-PETIT, a voulu rendre beaucoup plus difficiles, beaucoup plus contraignantes les conditions de l'expropriation"*.

C'est l'idée d'ajouter la possibilité de la constitution d'une réserve foncière qui a "sauvé" le texte au Sénat : le but de l'expropriation doit être défini, mais, pour donner plus de souplesse à la mise en oeuvre, l'expropriation peut se faire en vue de la constitution d'une réserve foncière. De ce fait, la destination ne sera précisée que lorsque la restructuration sera possible.

Le résultat est celui d'un texte bâtard. Il est aberrant de vouloir faire des opérations de résorption de l'insalubrité en dehors de toute considération urbanistique, une expérience de l'Orsucomn l'avait bien montré. Celle-ci avait construit quelques HLM au coeur de Roubaix exactement à l'emplacement des immeubles détruits ; le résultat ne pouvait pas être satisfaisant. L'habitat insalubre se trouve souvent dans une position stratégique au centre des villes ; de plus le pourcentage d'habitat insalubre dans une opération de RHI n'est pas forcément beaucoup plus important que celui qu'on trouve dans une opération de RU, la différence entre les deux procédures étant plutôt une différence d'échelle. Pourquoi alors fixer arbitrairement un seuil au-delà duquel, mais pas en-deçà, on se préoccupe d'urbanisme ?

On ne peut pas concevoir la résorption indépendamment des problèmes d'urbanisme et en pratique, on ne le fait pas. Actuellement, la DAFU et la Direction de la Construction travaillent à harmoniser les procédures, les financements, les compétences.

2. Relogement

a/ Eviter le déplacement de l'insalubrité

- Le relogement a été dès le début présenté comme la première contrainte de la RHI, comme une condition indispensable de son efficacité, complétée par la mise hors d'état d'habitabilité des locaux évacués. Le phénomène du déplacement de l'insalubrité a été souligné à maintes reprises, notamment par Monsieur CHATELAIN au Sénat :
"Monsieur CHABAN-DELMAS a annoncé l'autre jour à Asnières la destruction des bidonvilles. Mais où vont leurs habitants ? Pas tous dans des foyers. J'en connais un certain nombre qui sont venus dans ma localité. Ainsi le bidonville d'Argenteuil s'est agrandi alors qu'un autre était supprimé".

C'est pour cette raison que la loi Vivien se présente comme un complément à la loi Debré en visant tout l'habitat insalubre, y compris l'habitat en dur, et ne peut être applicable que si le relogement des habitants est prévu. C'est pour cette raison aussi que la RHI se distingue de la RU par une prise en compte des dépenses de relogement dans le bilan.

b/ Définir les conditions du relogement

- Dès le premier projet, l'arrêté de DUP *"précise les conditions dans lesquelles il sera offert obligatoirement aux occupants des locaux, y compris les propriétaires, soit un relogement durable, soit un relogement provisoire, en attendant l'attribution d'un logement définitif"*. (Cependant le refus de ce relogement n'empêche pas la poursuite des opérations).

.../...

- La formulation devient ensuite : *"précise les offres de relogement"*, puis : *"mentionne les offres de relogement"*, ce qui indique un souci de clarté écartant toute possibilité d'équivoque.
- Un amendement de Monsieur WALDECK L'HUILLIER, député du groupe communiste, donne au préfet l'obligation de prescrire des mesures de relogement décent lorsqu'il met des locaux hors d'état d'habitabilité, et non seulement lorsqu'il y a une procédure d'expropriation ou une destruction des locaux (article 1).
- Le principe du relogement des habitants est bien une préoccupation indissociable de la RHI, même si, selon Monsieur VIVIEN, *"cette règle n'a pas été inscrite dans la loi en termes précis, car elle est implicite et les conditions de relogement seront différentes selon chaque cas"* ; Monsieur CHATELAIN proposait que l'arrêté déclaratif d'UP fixe un programme de construction de logements sociaux, mais il s'est rallié à l'amendement de Monsieur SCHIELE, qui inclut la possibilité de relogement dans le parc ancien (article 13). Les conditions du relogement ont été plus discutées au stade de la préparation des annexes qu'à celui de l'élaboration de la loi. Cependant il faut noter les propositions du groupe communiste et certaines réserves sur les logements provisoires.

1. réserves sur les logements provisoires

Dans le projet de loi, les terrains expropriés peuvent être affectés à la construction de logements provisoires (article 15). L'Assemblée Nationale a précisé : *"à titre précaire"* (huit ans à partir de l'ordonnance d'expropriation).

Le Sénat aurait souhaité passer sous silence l'éventualité de la construction de logements provisoires, et d'un relogement d'attente, mais la commission mixte paritaire a retenu la formulation explicite. La circulaire d'application demande que le relogement se fasse le plus possible dans des logements définitifs, ce qu'approuve le Ministère des Finances en raison du coût inférieur que cela représente au total.

.../...

2. propositions du groupe communiste

- . article 13 : Monsieur BARBET à l'Assemblée Nationale et Monsieur CHATELAIN au Sénat ont proposé que les offres de relogement tiennent compte des ressources et des besoins des habitants. Cette proposition a été repoussée avec l'argument qu'il s'agit bien d'un souci évident que l'on aura dans la pratique, cette disposition de la loi risquerait de provoquer des retards dans les départs sous divers prétextes.
- . article 22 : Contribution à l'organisme qui a assuré le relogement des propriétaires d'immeubles dont des occupants sont relogés : elle est prévue au plus à 15 % du prix de revient de reconstruction du logement. Monsieur WALDECK L'HUILLIER proposait de porter ce pourcentage à 50 %, cette mesure lui paraissant justifiée par la plus-value résultant pour le propriétaire de la libération de son immeuble ; elle pourrait aussi permettre de réduire la charge foncière et donc les loyers sociaux.
- . Monsieur BARBET a suggéré un partage de la responsabilité du relogement entre l'Etat et les collectivités locales, une répartition entre les communes, une participation des pays exportateurs de main-d'oeuvre, un programme de construction financé par le FAS, alimenté avec une révision annuelle par une contribution accrue du patronat : nous avons vu que ces propositions ont été abandonnées devant l'espoir suscité par les travaux d'une commission interministérielle sur le statut des immigrés.

Ajoutons que le Ministère de l'Intérieur avait insisté dans le cas de suppression du droit au maintien dans les lieux sur l'importance d'une proposition de relogement de caractéristique équivalente, d'un prix n'excédant pas ceux de la réglementation HLM, et -ce qui n'a pas été retenu- dans l'agglomération même.

.../...

C - REPARTITION DES COMPETENCES

La question du déroulement des opérations de RHI enfin a soulevé le problème de la répartition des compétences à différents niveaux : partage des tâches entre l'Etat et les municipalités, et entre les Ministères.

1. Compétence de l'Etat et des municipalités

a/ Financement

1. l'article 24

- La loi Vivien poursuit un objectif social : Monsieur VIVIEN a dit explicitement que *"dans toutes ces opérations, le préalable est le relogement"*. Nous complétons cette phrase par les mots suivants de Monsieur MAZEAUD : *"le relogement ne peut être réalisé que si des moyens de financement nouveaux pour la construction d'habitations provisoires ou de logements définitifs sont mis à la disposition des collectivités publiques intéressées"*.
- Le Ministre des Finances a voulu un régime financier propre à la RHI, c'est-à-dire se différenciant aussi bien des bidonvilles financés à 100 % par l'Etat, que des opérations de Rénovation Urbaine, dont le coût trop élevé s'est soldé par un blocage des crédits.
- Les ressources qui peuvent être affectées à la RHI sont variées :
 - . chapitre 65/30 du Ministère de l'Equipement - des crédits non utilisés rendus indisponibles en 1969, dans le cadre de la politique de redressement économique ;
 - . crédits du Ministère du Travail et de l'Emploi : FAS ;
 - . Ministère de la Santé ;
 - . dépenses des collectivités locales : réseaux, viabilité ;
 - . équipements publics ;
 - . aides personnelles dans les communes par les Caisses d'Alloca-

- cations familiales (par exemple, pour le relogement) ;
- . politique de HLM : 6,75 % des HLM nouvelles et une HLM vacante sur deux doivent être mises à la disposition des personnes expulsées de bidonvilles ou de cités de transit, ou venant d'immeubles déclarés insalubres ou en péril (arrêté du 1er octobre 1968 pour la région parisienne ; pour les autres villes, l'arrêté du 21 janvier 1970 fixe les modalités éventuelles).
 - . programme de résorption de l'insalubrité (PRI) : en plus de l'affectation d'un certain pourcentage de HLM au relogement de la population en provenance de l'habitat insalubre, il faut noter les primes, les PSR (programme social de relogement) et PLR (loyer réduit).
- Le financement des opérations de RHI est prévu à l'article 24 de la loi Vivien : *"un décret pris en Conseil des Ministres fixera les modalités de financement et notamment la répartition de la charge des opérations foncières entre l'Etat et les autres collectivités publiques intéressées"*. Malgré l'avis du Conseil d'Etat, cette disposition a été acceptée, mais après une inquiétude à l'Assemblée Nationale au sujet des opérations de bidonvilles. Sans l'assurance que celles-ci continueraient à être financés à 100 % par l'Etat, l'Assemblée Nationale aurait sans doute repoussé l'ensemble du projet. En effet, la loi Vivien aurait été sinon en retrait par rapport à la loi Debré.
- Sur le principe de la participation des collectivités aux autres opérations, le gouvernement a fait remarquer à l'Assemblée Nationale que cette participation était d'autant plus normale que les opérations de RHI seraient des opérations rentables : elles seront souvent des opérations *"au centre des villes, sur des terrains rapidement utilisables"*. Monsieur CLAUDIUS-PETIT a précisé cependant que les expulsions de *"bidonvilles verticaux"* ne seraient certainement pas *"juteuses"* pour l'expropriant.

.../...

2. le décret d'application de l'article 24

- Le Ministère de l'Équipement et du Logement, en accord avec le Ministère de l'Intérieur, était primitivement hostile à l'institution d'un plancher de participation des collectivités locales fixé en pourcentage, soit du coût global, soit du déficit de l'opération, ce plancher risquant d'être en fait un plafond et ne pouvant être fixé que très bas à quelques mois des élections municipales (5 à 10 %).
- Le Ministère des Finances propose au lieu de cette participation symbolique une participation de la collectivité intéressée qui pourrait prendre des formes variées :
 - . relogement : apport du terrain d'assiette ou financement des voiries et réseaux divers (VRD) ou charge de 20 % du coût de l'opération ou de 30 % du déficit ;
 - . acquisition du terrain d'assiette. Si le terrain est destiné à recevoir des équipements collectifs payés par l'État ou les collectivités locales, il y a seulement préfinancement par le chapitre 65/30 de l'Équipement, si le terrain est destiné à la construction de logements sociaux, PLR, PSR ou cités de transit, la commune devrait supporter la charge de 20 à 30 % du déficit au moins ;
 - . cumul des deux hypothèses.
- Le Ministère de l'Équipement accepte finalement une participation des collectivités locales de 30 % du déficit des opérations, réduite à 20 % lorsque la commune supporte une charge particulière du fait de la présence d'un fort pourcentage d'étrangers, ou lorsqu'elle est dans une situation financière difficile.

Cette participation de l'État, 70 % du déficit, bien qu'importante, est cependant retenue par le Ministère des Finances puisqu'il est difficile d'obtenir plus des collectivités locales. Cette

.../...

participation est importante si on la compare à celle des opérations de RU : partage sur la base de 50 % du montant du déficit foncier et du coût des équipements publics supplémentaires. La présence de nombreux étrangers semble justifier une participation de l'Etat augmentée à 80 % du déficit de l'opération ; mais la notion de collectivité locale en situation difficile qui justifierait une aide accrue, a semblé trop incertaine pour être retenue, risquant de généraliser les dérogations.

D'autre part, la participation peut être financière ou consister en une prise en charge directe par la collectivité locale de certaines dépenses.

Le Ministère des Finances donne aussi son accord pour qu'il soit tenu compte dans le bilan de l'effort de relogement réalisé par les collectivités locales (aides dégressives ou loyers et dépenses socio-éducatives) évitant le recours aux cités de transit, à concurrence d'un prix maximum selon les cas.

En définitive, si les discussions ont été vives sur la question du financement des opérations de RHI, le compromis retenu a semblé satisfaisant.

La loi Vivien a accru les pouvoirs du préfet pour lutter contre l'habitat insalubre, les autorités locales n'étant pas toujours capables ou désireuses de le faire. Cependant, on a voulu que les autorités locales gardent un rôle important dans la RHI.

L'Orsucomn avait même noté que l'avis du maire qui peut défendre des intérêts politiques, devrait être accompagné de l'avis d'un organisme chargé de résorption.

b/ Définition du périmètre d'insalubrité (article 8)

Le projet de loi présenté à l'Assemblée Nationale, nous l'avons vu, donnait au préfet le pouvoir de délimiter un périmètre, après avis du Conseil départemental d'hygiène, le maire pouvant y présenter ses observations. Monsieur CLAUDIUS-PETIT a tenu à ce que cet avis soit

.../...

complété par une délibération de la commune et Monsieur MAZEAUD a justifié cette exigence : la délimitation du périmètre est une procédure qui *"a des incidences profondes sur la vie de toute une cité"*. La commission du Sénat, *"scrupuleux quant aux prérogatives et aux responsabilités des autorités locales"*, comme l'a noté Monsieur SCHIELE à cette occasion, avait proposé un amendement. La commission proposait que le maire ait voix délibérative au conseil d'hygiène et que la délibération du conseil municipal soit prédominante. Cet amendement n'a pas été retenu par la commission mixte paritaire.

c/ Articles 10, 14, 16 : surpeuplement, DUP engagement

- article 10 : surpeuplement

Un amendement présenté à l'Assemblée Nationale a précisé qu'un avis doit être donné par le maire au préfet pour que celui-ci puisse faire injonction de rendre les locaux conformes aux dispositions de son arrêté.

- article 14 : Monsieur CHATELAIN proposait au Sénat qu'il y ait un avis du conseil municipal avant l'arrêté déclaratif d'UP, parce que cet arrêté, qui mentionne en particulier des offres de relogement, contient plus de conséquences que celles qui résultent directement d'une déclaration d'insalubrité ou d'une interdiction d'habiter. Il a semblé en définitive que l'avis intervenant pour la déclaration d'insalubrité était suffisant.

- article 16 : de même Monsieur CHATELAIN proposait que l'acceptation du préfet, pour l'engagement du propriétaire à exécuter lui-même les travaux, soit subordonnée à l'avis du conseil municipal.

2. Compétences des ministères

a/ Préfinancement des travaux d'office

Pour pouvoir exécuter les travaux d'office, il faut fixer une dotation initiale dont les fonds sont d'ailleurs presque entièrement récupérables. Ce problème n'a été soulevé qu'au cours de la préparation des annexes. Les crédits auraient pu provenir de la création d'une

ligne spéciale du budget de la Santé, ou bien il aurait pu y avoir liquidation de la dépense par l'Equipement sur demande de la Santé. La solution retenue est celle d'un financement par un chapitre du budget de la Santé, mais venant de l'enveloppe du chapitre 65/30 de l'Equipement.

b/ Périmètre d'insalubrité

Le périmètre d'insalubrité est bien un concept essentiel de la loi Vivien ; il rend possibles des opérations systématiques de RHI. Cependant, quoiqu'à une échelle plus limitée, la notion de périmètre d'insalubrité n'était pas nouvelle. L'article 42 du Code de la Santé Publique permettait l'expropriation dans quelques communes des flots insalubres même comprenant des immeubles salubres. Avec la loi Vivien, il s'agit de définir des périmètres partout où cela s'avèrera nécessaire, où l'expropriation d'immeubles pourra se faire avec une procédure spéciale. Cette facilité a paru indispensable (malgré l'avis contraire du comité juridique du Ministère du Logement qui estimait inutile la notion de périmètre insalubre).

Les critères d'insalubrité sont difficiles à définir pour un périmètre et on s'en tient au calcul d'un certain pourcentage d'immeubles insalubres pour la détermination d'un périmètre insalubre.

1. critères d'insalubrité des immeubles

Nous ne reviendrons pas sur le détail de ces critères mais seulement sur les points qui ont suscité des réflexions jusqu'au vote de la loi.

- Monsieur DE PREAUMONT, rapporteur pour avis, proposait un amendement avant l'article 2 : un règlement d'administration publique, pris après avis du Conseil supérieur d'Hygiène publique de France, dans les trois mois de la date de promulgation de la loi, fixe les critères généraux selon lesquels seront appréciés, pour l'application du présent chapitre, les conditions d'hygiène et de salubrité des immeubles. Si cet amendement a été retiré, c'est qu'il a semblé impossible de définir des critères généraux d'insalubrité. Une circulaire devra traiter ce problème.

Au stade de l'élaboration de la loi elle-même, on ne s'est donc pas plus penché sur les critères d'insalubrité des immeubles.

- On n'a en tout cas pas voulu être exagérément sévère quant au seuil de certaines natures d'insalubrité : à l'article 9, Monsieur SCHIELE voulait préciser l'interdiction de mise à disposition pour l'habitation de locaux ne permettant pas une aération suffisante, mais cette définition a paru trop restrictive pour être retenue.

Pour le surpeuplement, on considère un local comme étant surpeuplé d'après les règles du règlement sanitaire départemental, diminuées de 50 %, chiffre que le Ministère de la Santé Publique a voulu ramener à 40 %. Mais de toute façon, on évite que tombent sous cet article des locaux salubres, mais n'ayant pas exactement le volume habitable par habitant.

2. critères d'insalubrité d'un périmètre

Ils sont différents en théorie : desserte en eau, environnement, etc.

Dans la pratique, on définit quand même l'insalubrité d'un périmètre d'après l'insalubrité additionnée des immeubles qu'il contient. En tout cas, il est très important de préciser des critères, sinon, on l'a noté à l'Assemblée Nationale, l'expropriation pourrait se faire trop facilement, dans des opérations de RU par exemple. Le Ministère des Finances pour éviter la confusion RHI/RU a insisté sur la définition des critères physiques d'un périmètre. Il a été proposé de confier le jugement à une personnalité qualifiée. Le Ministère des Finances a proposé qu'un périmètre contienne au moins 50 % d'étrangers, mais ce critère n'a pas été retenu, puisqu'il s'agit de lutter contre l'insalubrité pour les Français comme pour les étrangers. Il proposait un deuxième critère : est insalubre un périmètre qui contient une proportion de 75 % d'immeubles insalubres. On a retenu pour la loi Vivien la définition du périmètre insalubre par une proportion d'immeubles insalubres ramenée à 60 %.

.../...

LA PROCEDURE D'EXPROPRIATION

Nous rappelons que, selon les termes de la loi Vivien :

- a) dans le cas de surpeuplement, après avis du Conseil départemental d'Hygiène et du maire, le cas des caves, combles, etc, le préfet peut faire injonction au propriétaire de se conformer au règlement ; les services compétents sont donc ceux de la Santé et de la Police.
- b) dans le cas où il y a déclaration d'insalubrité et interdiction d'habiter (article L 28) : si l'avis du Conseil départemental d'Hygiène conclut à la réalité de l'insalubrité, le préfet est tenu de prononcer l'interdiction définitive d'habiter, immédiate ou au départ des occupants, et de prescrire les mesures de mise hors d'état d'habitabilité ; il y a donc une action des services communaux et des représentants du Ministère de la Santé. Le Ministre de l'Intérieur a contesté la compétence des Conseils départementaux d'Hygiène, composés de chefs de service de l'administration départementale, de médecins et d'élus locaux. Ces Conseils départementaux ne lui paraissant pas compétents pour connaître de la situation des immeubles impropres à l'habitation pour des motifs de sécurité, notamment ceux qui font l'objet d'un arrêté de péril, on avait envisagé la création de Conseils régionaux d'Hygiène.
- c) dans le cas du périmètre insalubre enfin, le préfet déclare l'insalubrité, après avis du Conseil départemental d'Hygiène auquel le maire présente des observations et après délibération du conseil municipal (article 8 de la loi Vivien, remplaçant l'article L 42 du Code de la Santé Publique). Dans le projet du 6 avril, le Conseil d'Hygiène n'était consulté que pour l'arrêté déclaratif d'UP (prise de possession). Pour la définition du périmètre, le préfet prenait un arrêté après avis du maire ou de la commune intéressée, sans arrêté de péril ou déclaration d'insalubrité. Dans ce cas, l'expropriation pouvait donc être poursuivie sans déclaration d'insalubrité. Le Ministère de la Santé a voulu l'intégration dans le Code de la Santé Publique des dispositions prévoyant la procédure spéciale d'expropriation applicable aux opérations comprises dans le périmètre : de cette façon il y a une procédure unique pour toutes les

.../...

opérations d'expropriation des ilots insalubres, y compris celle de l'ancien article L 42, toutes les opérations d'expropriation prévues par le projet de suppression de l'habitat insalubre passant devant le Conseil départemental d'Hygiène. Le texte présenté à l'Assemblée Nationale prévoit l'arrêté du préfet après avis du Conseil départemental d'Hygiène, le maire pouvant y présenter des observations. L'Assemblée Nationale ajoute l'obligation d'une délibération de la commune.

En définitive, on a donc tenté de laisser la plus grande marge au préfet en limitant la compétence du maire et celle du Ministère de la Santé.

La loi Vivien laisse en suspens des points importants qui conditionnent son efficacité puisqu'elle doit être complétée par un décret d'application de l'article 24 sur le financement des opérations de RHI, et qu'elle laisse à une circulaire le soin de traiter des critères d'insalubrité. Elle laisse incertain le but de l'expropriation qui peut être poursuivie en vue de la constitution d'une réserve foncière. Elle insiste sur le relogement des habitants mais de façon imprécise. Elle fixe des modalités complexes d'indemnisations et de pénalisations, modalités qui sont revues à la session parlementaire de 1973. Mais les pouvoirs et les moyens qu'elle a donnés aux préfets aidés par les communes sont effectifs et efficaces.

.../...

CONCLUSION

I - Trois années d'expérience de résorption de l'habitat insalubre dans le cadre de la loi Vivien ont permis d'apprécier l'intérêt de cette politique. Elles ont montré également les difficultés auxquelles elle se heurte et qui ont été mises en valeur par les récentes études effectuées pour le SAEI. Nous nous sommes attachés à montrer dans la présente étude le progrès que le texte de la loi Vivien constitue par rapport à la législation antérieure. Nous avons retenu comme indice les thèmes les plus controversés au cours des débats parlementaires. Nous pouvons nous demander en conclusion si les difficultés le plus fréquemment rencontrées dans la politique de résorption telles qu'elles ont notamment été mises en évidence par l'étude ICS coïncident avec celles qui ont fait l'objet de désaccords ou de débats au cours de l'élaboration de la loi.

1. Il paraît au contraire que les problèmes qui étaient centraux à ce moment, le but de l'expropriation et la délimitation des compétences, ne le sont plus, puisqu'on cherche actuellement à coordonner les actions.

Le problème du but de l'expropriation est à peu près résolu étant donné qu'on ne veut pas, dans la pratique, dissocier les opérations de destruction et celles de la restructuration.

Quant aux compétences, dans deux cas (Saint-Etienne et Argenteuil), où les collectivités locales ont pris en charge l'ensemble du problème, elles sont apparues comme *"le moteur principal de l'action entreprise. C'est justement dans ces deux cas que la relation avec le Préfet semble se dérouler dans les meilleures conditions"*.

2. Certaines difficultés de la résorption de l'habitat insalubre touchent des aspects qui, sans avoir été explicités par la loi, figurent cependant dans la circulaire prise pour son application. Il s'agit des

critères d'insalubrité, des modalités du relogement des habitants et de l'action socio-éducative pour les encadrer.

Les critères d'insalubrité ne sont pas toujours les éléments les plus déterminants de la mise en oeuvre des opérations. On l'a constaté particulièrement nettement à Troyes où les deux îlots les plus insalubres ne sont pas ceux qui ont été sélectionnés pour être résorbés.

De plus le calcul des critères peut être contesté (étude AUAG). On peut citer dans ce sens l'exemple d'Angers où l'application brutale des critères d'insalubrité conduirait à la nécessité de détruire une part importante et souvent injustifiée du patrimoine immobilier. Il a donc paru préférable de mener une enquête préliminaire définissant huit périmètres prioritaires de résorption et permettant d'éviter les rigidités de la loi Vivien.

Le relogement est, on le sait, trop souvent provisoire ou insatisfaisant, et l'action socio-éducative n'est pas prévue dans les quartiers à démolir, n'est pas prise en compte dans le bilan après le relogement, est enfin financée par le FAS dans les cités de transit, par les CAF dans les cités de promotion lente, mais là encore reste insuffisante.

3. Le législateur a cherché à définir un système d'indemnisations et de pénalisations juste, mais le résultat n'a pas été excellent puisque dans l'application de la loi, on s'aperçoit que les petits propriétaires, surtout occupants, se sentent spoliés, en particulier lorsqu'ils sont soumis à des réductions d'indemnisation (n'ayant occupé leur logement qu'après le 1/06/70). Pour le cas des propriétaires qu'il faut pénaliser, les marchands de sommeil, les nouvelles mesures n'ont pas été assez sévères.

4. Enfin un certain nombre de problèmes n'ont pas été envisagés par le législateur.

Les immeubles à conserver doivent être restaurés avec des crédits et des procédures différentes de celles de la RHI, même à l'intérieur d'un périmètre déclaré insalubre. Les équipements sont très insuffisamment pris en compte (VRD). Le contrôle des marchands de sommeil une fois les travaux effectués n'est pas prévu et ceux-ci peuvent donc recommencer leur commerce. Les travaux de remise en état sur injonction du

préfet posent des problèmes de préfinancement, et le préfet est peu incité à les ordonner puisqu'il demeure une incertitude sur le jugement définitif en cas de procédure d'appel.

En bref, il semble que si la loi Vivien a incontestablement renforcé l'arsenal des textes relatifs à la RHI, les travaux d'élaboration n'ont pas abordé toutes les questions les plus importantes. Ceci souligne les limites de la contribution à attendre de leur analyse pour l'étude de la politique de RHI.

II - La seconde observation que nous pouvons faire en conclusion a trait à l'efficacité de l'application du nouveau texte lui-même. A cet égard, nous pouvons remarquer que la politique de résorption de l'habitat insalubre d'après la loi Vivien poursuit un objectif prioritaire de relogement des habitants. Elle est volontairement étroite et opérationnelle dans sa volonté de destruction de l'insalubrité. Mais sa mise en oeuvre implique une action sur les centres urbains et peut aller à l'encontre d'autres objectifs de la politique de l'urbanisme. On veut éviter la ségrégation par l'habitat et reloger les habitants sur place ; il faut alors prendre en compte la contradiction directe qui en résulte à court terme ou à moyen terme avec les exigences de rentabilité dans les opérations au centre des villes. Il a manqué dans l'élaboration de la loi Vivien un effort de coordination entre la nouvelle procédure instituée et celles auxquelles elle peut se heurter. Les travaux interministériels d'harmonisation des procédures devraient permettre d'aboutir à une intervention plus rationalisée en vue d'éviter la ségrégation par l'habitat, de reloger les habitants sur place, de maintenir l'équilibre humain et économique des quartiers centraux et périphériques conformément aux principes et orientations définies récemment par la circulaire de l'actuel Ministre de l'Equipement et du Logement, Monsieur GUICHARD. Les progrès de la politique du relogement demeurent subordonnés à la prise en compte à un niveau plus global de mécanismes tels que ceux du coût des terrains, des réticences des municipalités, de l'insolvabilité des populations, tous ces aspects étant eux-mêmes conditionnés par la politique sociale et économique dans son ensemble.

Documents administratifs :

Dossiers préparatoires à la loi de la Direction de la Construction, dossiers du GIP.

Propositions de lois :

Proposition Barbet : AN n° 1159
Proposition Marette : AN n° 1798.

Documents de l'Assemblée Nationale :

- Projet de loi présenté au nom de Monsieur CHABAN-DELMAS par Monsieur CHALANDON, AN n° 1183.
- Projet de loi modifié par le Sénat, AN n° 1272.
- Document 1210 au nom de la commission des lois constitutionnelles.
- Document AN n° 1281 (commission mixte paritaire). S n° 303.
- Journal officiel du 11 juin 1970. AN n° 49.
- Journal officiel du 25 juin 1970.

Documents du Sénat :

- Projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale. S n° 283.
- Document S n° 288, au nom de la commission des lois constitutionnelles.
- Document S n° 0137, au nom de la commission des lois constitutionnelles
- Journal officiel du 23 juin 1970. S n° 29.
- Journal officiel du 28 juin 1970. S n° 34.

Textes législatifs et réglementaires :

- Code de la Santé Publique.
- Loi Debré n° 64 1229 de 1964, amendée en 1966, loi n° 66 507.
- Loi Vivien, référence n° 70 612, Journal officiel du 12 juillet 1970.
- Circulaire le 27 août 1971 et 9 annexes.
- Décret d'application le 24 juin 1971.

Procès verbaux du GIP en 1970-1971.

"Le Monde" en 1970-1971.

.../...