

3<sup>e</sup> partie  
**LES ESPACES**  
**DU RENOUVELLEMENT URBAIN**



Chapitre 1

# La restructuration des « grands ensembles »

JEAN-PHILIPPE BROUANT, maître de conférences à l'université Paris I  
Panthéon-Sorbonne, chargé de recherche au GRIDAUH

- I. – LE FONCIER
  - A. Le statut des espaces
  - B. Les formalités qui encadrent la redistribution
- II. – LE BÂTI
  - A. La résidentialisation
  - B. La démolition
  - C. La reconstruction
- III. – LES HABITANTS
  - A. Restructuration et droits des habitants
  - B. Les instruments du relogement

Une approche juridique des opérations de restructuration des grands ensembles soulève un certain nombre de questions, à commencer par l'identification juridique de l'objet même de cette étude : qu'est-ce qu'un grand ensemble ?

Les géographes ont pu, avant les juristes, constater qu'il n'existait pas de définition juridique du grand ensemble. Hervé Vieillard-Baron souligne ainsi que cette expression « ne désigne pas un mode d'édification, mais plutôt un paysage caractérisé par un regroupement de barres et de tours sur un espace limité »<sup>(1)</sup>. Pierre Merlin note que les premiers grands ensembles implantés dans les années cinquante « ont été réalisés en dehors de toute doctrine officielle, de tout texte réglementaire, le terme même employé pour les désigner traduisant ce vide conceptuel et juridique »<sup>(2)</sup>.

La lecture des premiers textes officiels faisant référence aux grands ensembles confirme ce constat. Une circulaire édictée en 1971 évoque « une catégorie de constructions que le langage courant qualifie de "tours" et de "barres" »<sup>(3)</sup>. La circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat

---

(1) H. Vieillard-Baron, *Les banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales*, Hachette 2001, p. 65.

(2) P. Merlin, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF 2000, p. 392.

(3) Circulaire du 30 novembre 1971 relative aux formes d'urbanisation adaptées aux villes moyennes.

mentionne quant à elle « la réalisation de formes d'urbanisation désignées généralement sous le nom de “grands ensembles” » sans non plus s'attarder sur leur définition.

Il faudra attendre la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville pour que le terme « grand ensemble » figure pour la première fois dans un texte législatif. L'article 26 de la loi insère dans le code général des impôts une disposition qui permet aux communes d'exonérer de la taxe professionnelle certaines parties du territoire « caractérisées par la présence de grands ensembles dont la liste est fixée par décret ». Ces dispositions seront confirmées par la suite : l'article 42 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 prévoit la mise en œuvre de politiques renforcées et différenciées de développement, notamment dans les zones urbaines sensibles (ZUS) caractérisées « par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé ».

Mais cette consécration législative ne permet toujours pas de définir le grand ensemble. Autrement dit, et d'un point de vue juridique, est grand ensemble ce que l'on veut bien désigner comme tel... La seule certitude scientifique est de pouvoir les trouver dans les ZUS puisque ceux-ci participent à leur définition.

Peu de temps après que soit lancée la politique des grands ensembles, dont la réalisation sera facilitée par le mécanisme des zones à urbaniser en priorité (ZUP)<sup>(4)</sup>, les pouvoirs publics vont rapidement prendre conscience d'une « catastrophe » prévisible et développer des actions sur le cadre physique (bâti, environnement) et sur les dispositifs socio-économiques.

Ce sera tout d'abord la mise en place du programme « Habitat et vie sociale » qui visait, d'abord à titre expérimental (dès 1972) puis dans le cadre d'un groupe interministériel (à partir de 1977), à réparer les logements et les immeubles, à améliorer les espaces publics et à se soucier de l'intégration des habitants dans le milieu urbain. Après les émeutes urbaines de l'été 1981 on recourut à des démolitions d'immeubles dont on attendait un choc psychologique. Puis le programme « Banlieues 89 » a permis, avec des moyens financiers limités, de mener quelque 400 opérations d'amélioration, en fait modestes et le plus souvent sans grande portée.

En 1994, la politique des grands projets urbains (GPU) marque un tournant ; l'idée essentielle est que les projets GPU, en restructurant profondément le quartier, recréeront les conditions d'un développement socio-économique équilibré et inciteront les investisseurs privés à y prendre part. L'actuelle politique des grands projets de ville (GPV), amplifiée par le programme de rénovation urbaine inscrit dans la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, confirme ce tournant.

Il s'agit donc de restructurer – de donner une nouvelle organisation aux grands ensembles – pour favoriser le retour de l'investissement privé. Mais qu'entend-on au juste par cette notion de « restructuration » ?

Il semble que le terme de restructuration et plus précisément de restructuration urbaine ait été introduit en droit positif par la loi Pacte de relance pour la ville de 1996. En particulier, la loi a ajouté à la liste des objets poursuivis par les actions ou opérations d'aménagement la « restructuration urbaine » (c. urb, art. L. 300-1). La loi ne définit pas ce qu'il faut entendre par cette

(4) Sur ce point : E. Deschamps, *Le droit public et la ségrégation urbaine*, LGDJ 1998, p. 45 et s.

notion, sauf à l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme qui concerne les établissements publics d'aménagement et qui précise que les opérations de restructuration urbaine comprennent toutes actions ou aménagement de nature à favoriser le développement social urbain et peuvent inclure des actions d'insertion professionnelle et sociale des habitants des ZUS.

La loi SRU du 13 décembre 2000 a substitué à l'article L. 300-1 du code la notion de renouvellement urbain à celle de restructuration urbaine tout en laissant subsister cette dernière notion à l'article L. 321-1 relatif aux missions des établissements publics d'aménagement. Par ailleurs, on peut signaler que les plans locaux d'urbanisme, à la suite de la révision opérée par la loi Urbanisme et habitat du 3 juillet 2003, peuvent comporter de façon facultative des « orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ».

Peut-on voir une nuance forte entre la restructuration et le renouvellement urbain ? Jean-Pierre Demouveau, dans son étude sur la notion de renouvellement urbain <sup>(5)</sup>, rappelle que le secrétaire d'État au logement précisait lors de la discussion de la loi SRU : « la restructuration est souvent considérée comme étant forcément liée à des opérations très lourdes ; le terme de renouvellement est un peu plus large, puisqu'il peut aller de la simple réhabilitation à la démolition-reconstruction » <sup>(6)</sup>.

La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 dite Borloo évoque très largement la restructuration : par exemple son article 6 précise que « le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible... », mais ne donne toujours pas de définition de cette notion.

Il apparaît les politiques actuelles de restructuration peuvent mieux se définir par les objectifs qu'elles poursuivent. Il s'agit d'une politique de « banalisation urbaine, juridique et foncière » des grands ensembles de logements prônée dès 1990 par Olivier Piron <sup>(7)</sup>.

Au final, ces politiques de restructuration ne se résument pas au slogan « clôturer et dynamiter », mais plutôt à la diversification et à la banalisation juridique : il s'agit, pour reprendre les termes de l'annexe I à la loi Borloo qui mentionne les objectifs et indicateurs de la politique de la ville, d'envisager un « retour au droit commun ».

Cette politique de « banalisation » va de pair, comme le note Christine Lelévrier dans le rapport du CRETEIL sur l'Île-de-France, avec l'idée d'une sorte de « normalisation » sociale de ces quartiers : en bref, après le retour dans le droit commun du foncier, la banalisation du bâti, on espère un retour à la normalité des habitants.

(5) J.-P. Demouveau, La notion de renouvellement urbain, *DAUH* 2002, p. 125 et s.

(6) L. Besson, *JO Sénat* 28 avr. 2000, p. 2173.

(7) O. Piron, *Urbanisme et politique de l'habitat*, rapport pour le ministre délégué, chargé du logement, avr. 1990.

## I. – LE FONCIER

Les actions de restructuration des grands ensembles concernent en premier lieu le foncier.

Le découpage foncier doit souvent être modifié pour la création d'un parcellaire urbain pouvant servir d'assiette à des constructions ou reconstructions différenciées, en fonction d'un projet global de restructuration, et grâce à une requalification des espaces publics. Ces opérations de restructuration foncière s'expliquent très largement par le statut particulier des grands ensembles.

### A. Le statut des espaces

Les concepteurs des grands ensembles ont mis un point d'honneur à bannir les idées traditionnelles de découpage en parcelles et îlots. Le plus souvent, il s'agissait d'une assiette foncière unique garantissant le contrôle du sol à l'organisme d'HLM qui possédait tout le terrain au sein du périmètre, y compris celui correspondant aux voies. Cette situation aboutit à des confusions en terme de responsabilités et à donner un statut d'« extraterritorialité communale » des grands ensembles.

Propriétaire des espaces relevant théoriquement du domaine public communal – voirie, jardins publics –, le bailleur doit répercuter les coûts d'entretien sur les charges des locataires. Le régime juridique peut singulièrement se compliquer lorsque l'organisme d'HLM reste propriétaire d'une voie entretenue par la commune. Ainsi, s'agissant d'une voie propriété d'un OPAC – voie ouverte à la circulation générale et faisant l'objet d'un entretien par la ville –, cette dernière a pu être jugée responsable des préjudices nés du défaut d'entretien normal de la voie<sup>(8)</sup>.

L'objectif essentiel de restructuration foncière est donc de calquer les responsabilités de la gestion urbaine sur le droit de propriété en rétrocedant à la commune les espaces collectifs ouverts à l'usage du public. La démarche, qui peut paraître simple en présence d'un bailleur unique, s'avère particulièrement compliquée en présence de différents bailleurs – les propriétés exactes et les échanges n'étant pas toujours enregistrés – ou lorsque coexistent bailleurs publics et copropriétaires privés. Cette dernière situation existe à Créteil et à Clichy, où des conventions d'entretien permettant de clarifier la gestion entre les différents partenaires ont été passées, renvoyant à une phase ultérieure la question de la régularisation des statuts fonciers.

Un second objectif peut consister dans la recherche d'une diversification des propriétaires. En sus de la rétrocession des espaces publics à la commune, l'organisme propriétaire tentera de redistribuer son patrimoine entre différents bailleurs publics ou privés. Des surfaces plus petites sont plus facilement transformables que de grandes unités à propriétaire unique.

Mais la clarification du statut foncier des grands ensembles contient, en germe, des difficultés souvent insoupçonnées. Évoquant les grands ensembles, les urbanistes dénoncent fréquemment le « manque de lisibilité entre domaine public et privé »<sup>(9)</sup>. Cette formule peut faire sourire le

(8) CAA Nancy 12 mai 1999, Ville d'Amiens, req. n° 95NC00214.

(9) Cf. rapport sur le site de Toulouse. Formule indiquée dans les orientations du GPV.

juriste, dans la mesure où les termes domaine public ou privé sont ici utilisés dans un sens éloigné du rigorisme juridique. Il n'en reste pas moins que se posent sur les grands ensembles des questions qui relèvent du régime de la domanialité publique.

Le problème ne concerne ici que les offices de l'habitat (OPHLM et OPAC) qui, en tant qu'établissements publics, peuvent être propriétaires d'un domaine public. Les sociétés d'HLM, personnes morales de droit privé, ne peuvent être propriétaires d'un domaine public. Certes les logements HLM, lorsqu'ils sont la propriété d'une personne publique, font partie du domaine privé<sup>(10)</sup>. Mais le problème se pose s'agissant d'autres biens détenus par les organismes et affectés soit à l'usage du public, soit à des services publics. La jurisprudence administrative considère par exemple que la dalle de couverture d'un parc de stationnement souterrain, propriété d'un OPHLM et réservé à ses locataires, sur laquelle a été autorisée la tenue d'un marché bihebdomadaire, a le caractère de dépendance du domaine public de cet office<sup>(11)</sup>. Dans un jugement isolé, le tribunal administratif de Rennes a considéré que « les deux cités universitaires aménagées exclusivement en logements d'étudiants sont affectées au service public de l'Éducation nationale » et qu'ainsi elles font partie du domaine public des offices propriétaires<sup>(12)</sup>. On peut même s'interroger sur le statut exact des biens mis à la disposition des commerçants dans la mesure où des actions de revitalisation économique des quartiers correspondent manifestement à des missions d'intérêt général. Et, dans un cadre comparable, la jurisprudence a pu qualifier des locaux, propriété d'une commune, mis à la disposition d'entreprises comme des biens relevant de la domanialité publique<sup>(13)</sup>. Dans la mesure où la construction et la gestion de locaux commerciaux dans les quartiers en difficulté paraissent constituer une activité de service public – le législateur ayant par la loi du 14 novembre 1996 créé l'Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux (EPARECA) dont la mission de service public vise à favoriser le développement économique et commercial dans les zones urbaines sensibles –, la question de l'intégration de ces locaux dans le domaine public des offices ne manquera pas de se poser.

Compte tenu du fait que 31 % du parc des offices se situent en ZUS<sup>(14)</sup>, la question de l'appartenance de leurs biens au domaine public n'est pas sans incidences sur les procédures de redistribution foncière.

## B. Les formalités qui encadrent la redistribution

Les procédures de redistribution foncière recensées dans les rapports sur sites traduisent une certaine distance vis-à-vis du formalisme. C'est plutôt le choix de la souplesse, voire du bricolage pour reprendre l'expression utilisée dans le rapport du CRETEIL, qui est privilégié.

(10) CE 23 févr. 1979, Vildart, *RD publ.* 1979, p. 1763.

(11) Sol. impl. CAA Paris 27 oct. 1994, SOGEMU, req. n° 93PA00802.

(12) TA Rennes 11 oct. 1984, OPHLM d'Ille-et-Vilaine, *RFD adm.* 1985, p. 505, concl. Chevallier.

(13) À propos d'ateliers-relais : CAA Paris 7 nov. 1989, SARL Pardon création, *AJDA* 1991, p. 380, note C. Devès ; CAA Nantes 12 avr. 1995, S<sup>nc</sup> Parcel Transports, req. n° 94NT00843.

(14) *Les Offices en 2001. Activité, statistiques financières et données sociales*, Les Offices de l'habitat, mars 2003.

Or le redécoupage foncier, première étape de la restructuration, devrait théoriquement respecter un minimum de règles.

Compte tenu du fait que certains biens sont, *de facto*, affectés à l'utilité publique et propriété d'une personne publique, ils sont soumis au régime protecteur de la domanialité publique, quelle que soit par ailleurs la volonté de la personne publique propriétaire. Le principe d'inaliénabilité interdit donc toute cession – volontaire ou forcée – qui ne soit précédée d'un déclassement formel du bien. Et la jurisprudence administrative exige une décision de déclassement express même si le bien n'a fait l'objet d'aucune décision de classement.

Deux solutions peuvent être envisagées.

En premier lieu, s'agissant des voies affectées à la circulation publique et qui seraient propriété d'un organisme d'HLM, à l'instar de ce qui existe pour les lotissements, une convention prévoyant le transfert des voies et équipements publics dans le domaine public de la commune peut être envisagé. En cas de réticence de l'organisme d'HLM – ce qui semble peu probable –, pourrait être envisagée l'application de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme qui prévoit le transfert d'office dans le domaine public communal des voies privées ouvertes à la circulation publique.

La rétrocession du domaine public à la commune permet de retrouver une continuité avec l'ensemble de la commune au niveau du mobilier, de l'aménagement ou encore de l'entretien, et soulage les organismes bailleurs de la gestion quotidienne de leurs espaces collectifs. En vertu de l'article 552 du code civil qui dispose que « la propriété du sol emporte la propriété du dessous et du dessus », la commune devient propriétaire non seulement du sol et des voies en cause mais du sous-sol de celles-ci : elle se substitue donc de plein droit aux propriétaires actuels et au bénéficiaire du bail dans les contrats, traités et concessions relatifs aux réseaux enterrés, à moins qu'elle ne devienne purement et simplement propriétaire desdits réseaux si ledit bénéficiaire et les propriétaires s'en partageaient déjà l'usufruit et la nue-propriété. La même analyse s'applique au volume aérien situé au-dessus desdites voies, dès lors que ce volume contient lui aussi des réseaux (éclairage public par exemple).

En second lieu, pour ce qui est des autres biens relevant du domaine public des offices, on voit mal, en dehors de l'application de la théorie des mutations domaniales, comment les transferts de propriété non précédés d'un déclassement pourraient être valides. Il y a là une fragilité juridique certaine, d'autant plus que les organismes publics bailleurs sont souvent loin d'imaginer être propriétaires d'un domaine public. On peut donc craindre que certaines opérations de restructuration se soient traduites dans des « privatisations sauvages » de biens relevant du domaine public.

En dehors de la question du respect du régime de la domanialité publique, l'idée de fragmenter le foncier appelle immédiatement la référence à la procédure du lotissement : le droit de diviser le sol reste un corollaire du droit de propriété. Il est possible de diviser la propriété d'un grand ensemble à l'aide de la procédure du lotissement. Le rapport relatif au site de Marseille évoque le fait que pour la cité, sur le Plan d'Aou, l'obtention d'une autorisation de lotir ne s'est pas avérée nécessaire moyennant quelques « astuces », en particulier l'absence de tènement unique grâce à la création de voies publiques partageant la parcelle. Par ailleurs, la loi du 14 novembre 1996

relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville <sup>(15)</sup> a étendu le mécanisme des associations foncières urbaines (c. urb., art. L. 322-2) aux opérations de « remembrement foncier » ou au « groupement de parcelles en vue de la restructuration urbaine des grands ensembles », mais cet instrument opérationnel ne semble pas avoir été utilisé sur les sites étudiés par les différents centres de recherche associés au GRIDAUH.

Les mutations foncières sont également soumises à certaines formalités. Pour les communes de plus de 2 000 habitants, l'article L. 2241-1 du CGCT dispose : « toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis du service des domaines ».

Quant aux organismes d'HLM, une distinction doit être opérée.

Les cessions de logements à un autre organisme d'HLM ou à une société d'économie mixte bénéficient de conditions particulières édictées à l'article L. 443-11 du CCH.

Les cessions d'éléments du patrimoine immobilier hors logements sont théoriquement soumises à un contrôle exercé par l'autorité préfectorale. Cependant, le code de la construction et de l'habitation exempte les organismes d'HLM de cette autorisation préfectorale lorsque les cessions d'immeubles <sup>(16)</sup> sont rendues nécessaires par « les interventions foncières, les actions ou opérations d'aménagement prévues par le code de l'urbanisme et le code de la construction et de l'habitation ». Enfin, l'article L. 443-15-3 du code de la construction précise que les règles qui encadrent la cession ne sont pas applicables « aux cessions gratuites de terrains imposées par l'autorité compétente ».

Se pose également un problème d'évaluation de la valeur des biens. Il n'y a pas, sauf cas exceptionnels, de valeur marchande des terrains cédés ; c'est l'opération de restructuration, dont le redécoupage foncier n'est qu'un des moyens, qui va créer cette valeur. Les procédures d'échange et de cession à titre gratuit <sup>(17)</sup> sont donc très fréquentes. En théorie, l'intervention du service des domaines est censée apporter certaines garanties. L'article L. 451-5 du code de la construction et de l'habitation soumet à l'avis préalable du service des domaines toute acquisition ou cession immobilière opérée par un organisme d'HLM. Cependant, lorsque des logements sont vendus à un autre organisme d'HLM ou à une société d'économie mixte, le prix de cession peut être inférieur à l'évaluation faite par le service des domaines (CCH, art. L. 443-12).

On peut signaler que le principe constitutionnel qui interdit de « brader » les propriétés publiques ne s'applique que pour les cessions « à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé » et non entre personnes publiques. Toutefois on peut s'interroger sur les mutations à titre gratuit opérées en direction des sociétés d'HLM : certes celles-ci ne peuvent directement être assimilées à des personnes « poursuivant des fins d'intérêt privé » mais, dans le cadre d'une opéra-

(15) *JO* n° 26, 15 nov. 1996.

(16) La loi du 18 juillet 1985 n'avait prévu cette exemption que pour les « cessions de terrains non bâtis ». L'article 146-1° de la loi SRU a étendu cette exemption en utilisant la formule « cessions d'immeubles ».

(17) À propos de la cession à titre gratuit d'un immeuble communal consentie à un OPAC pour la réalisation de logements : *TA Lyon* 22 nov. 1989, *Tête, JCP G* 1990, II, 21424.

tion de diversification, on peut se demander si le droit communautaire et le droit national ne posent pas une limite à ces cessions à titre gratuit.

La redistribution foncière va permettre de clarifier le rôle de chaque gestionnaire et créer les conditions pour banaliser la gestion urbaine du quartier. Elle fait sortir l'organisme bailleur d'un statut de responsabilité pleine et entière sur l'ensemble du site.

## II. – LE BÂTI

Au-delà des opérations plus classiques de réhabilitation qui consistent, somme toute, à remettre en état l'existant, la restructuration des grands ensembles poursuit un objectif qui n'est pas de « maintenir en l'état » mais de transformer. Cette mutation des formes du bâti se traduit dans trois directions souvent menées de front.

### A. La résidentialisation

La « résidentialisation » est un modèle de réaménagement apparu à la fin des années 1990 qui emprunte une partie de ses références à la ville traditionnelle (alignement, rue, parcelle, résidence) et qui vise, par une redéfinition des limites entre espaces publics et privés dans les grands ensembles, à transformer les rapports de cohabitation. Un grand nombre d'opérations actuelles proposent ainsi une division du sol en unités restreintes et la clôture des espaces jusqu'ici appelés « pieds d'immeubles ». Cette clôture se matérialise par des aménagements divers (grilles, murets, bosquets paysagers, etc.) marquant la frontière entre un espace privé ou semi-privé, réservé aux usages des habitants de l'immeuble, et un espace public ouvert à des usages publics au sens juridique. En proposant une telle privatisation des espaces extérieurs et une exclusion des personnes non désirées, la résidentialisation vise à sécuriser les lieux en favorisant une appropriation collective par les résidents<sup>(18)</sup> et une « co-surveillance ».

Cette redéfinition des espaces peut ne concerner qu'un seul organisme d'HLM propriétaire du grand ensemble. Mais, le plus souvent, l'opération de résidentialisation sera l'occasion de procéder à une diversification des propriétaires sur un même ensemble.

Dans un contexte différent et avec des objectifs variables, une grande partie des opérations actuelles de démolition des grands ensembles d'habitat social se traduisent également par des reconstructions sur la base des principes de la « résidentialisation ».

La loi Borloo introduit pour la première fois le terme de résidentialisation dans notre droit positif. L'article 6 de la loi fixe, parmi la liste des opérations concourant au programme national de rénovation urbaine, la résidentialisation et l'article 10 précise que ces opérations peuvent

(18) Cf. D. Delhomme, P. Landauer, La sécurisation des grands ensembles : incertitudes et contradictions des opérations de requalification, *Les Cahiers de la sécurité intérieure* 2001, n° 43, p. 53.

bénéficier des concours financiers de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Toutefois, la loi ne donne pas de définition de cette notion qui figure à côté d'autres, plus classiques (réhabilitation, reconversion, démolition...). Le rapporteur à l'Assemblée nationale Philippe Pemezec a tenté de cerner ce concept en évoquant des logements « convertis pour être habités par les particuliers en séparant clairement espaces publics et privés »<sup>(19)</sup>, ce qui est loin d'être une définition satisfaisante. L'avis rendu par le député F. Grosdidier au nom de la commission des finances est plus proche de la réalité lorsqu'il précise que la résidentialisation « consiste à donner un caractère privé aux immeubles, par exemple en posant des grilles à l'entrée ou en aménageant un jardin au pied de l'immeuble ».

Toujours est-il que l'on reste encore ici dans l'imprécision. Or la loi fixe des objectifs précis en matière de résidentialisation : et dans la mesure où ces opérations sont susceptibles de bénéficier de subventions publiques, il faudra bien les définir. Cette mission échoira à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine puisque l'article 14 de la loi précise que les modalités d'attribution des subventions autres que celles prévues au livre III du CCH « sont fixées par le conseil d'administration dans le cadre des règles et orientations déterminées par l'État ».

Il nous paraît pour l'instant plus utile de décrire les opérations de résidentialisation par les fins qu'elles poursuivent plutôt que par les moyens utilisés.

En premier lieu, la diversification liée à la résidentialisation peut conduire à procéder simplement à un changement d'usage de logements locatifs sociaux : le changement d'usage s'analyse comme une modification de la structure du bâti rendue nécessaire pour affecter le bâtiment ou une partie de celui-ci à un autre usage que l'habitation.

Le changement d'usage peut répondre à une demande des habitants en mettant à leur disposition dans les locaux transformés des services de proximité (locaux associatifs, services sociaux et médicaux ou de sécurité) ou encore viser à l'implantation d'entreprises sur le secteur. À cette fin, l'article L. 443-11 du CCH dispose : « afin d'assurer l'équilibre économique et social d'un ou plusieurs immeubles d'habitations ou d'un quartier connaissant des difficultés particulières, l'organisme d'HLM propriétaire peut, après accord du représentant de l'État dans le département, qui consulte la commune d'implantation, vendre des logements vacants à toute personne physique ou morale, ou les louer à ces mêmes personnes pour des usages autres que l'habitation ». Dans ce cas, les règles fixées par l'article L. 631-7 du CCH relatives à la transformation des locaux d'habitation en locaux à usage commercial, industriel ou administratif ne s'appliquent pas.

En second lieu, un des objectifs importants de la résidentialisation est la sécurisation des lieux en favorisant une appropriation commune des espaces résidentiels de telle façon que toute présence extérieure paraisse suspecte : il s'agit de favoriser l'auto-contrôle, l'auto-surveillance. La résidentialisation se symbolise le plus souvent par l'édification d'une clôture autour de l'unité résidentielle censée délimiter physiquement la fin de la confusion des espaces : d'un point de vue juridique, la mise en place des clôtures est simplement soumise à autorisation administrative

---

(19) Rapport n° 1003, 9 juill. 2003.

dans certaines zones (communes dotées d'un PLU, espaces naturels sensibles...). Toutefois, il faut préciser que les opérations de résidentialisation relèvent rarement de cette procédure car elles n'aboutissent pas toujours ni à une séparation de deux propriétés, ni à l'édification d'un ouvrage (mise en place de haies végétales le plus souvent). À titre anecdotique, on peut rappeler que l'article L. 441-3 du code de l'urbanisme fait état d'une possibilité d'opposition à l'édification d'une clôture au profit de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation lorsque la clôture « fait obstacle à la libre circulation des piétons admise par les usages locaux ». Les opérations de résidentialisation sont d'ailleurs parfois critiquées par les habitants en ce qu'elles contreviennent aux usages développés dans les grands ensembles <sup>(20)</sup>.

Par ailleurs, la sécurisation des lieux par un dispositif de fermeture peut également rencontrer l'opposition des habitants fondée sur des motifs religieux. D'après Dominique Lefrançois, l'option des clés magnétiques pour le contrôle des halls d'entrée retenue par l'OPAC de Paris se heurte à Sarcelles, où la communauté juive est importante, à la pratique du sabbat, qui proscrie le recours à l'électricité le samedi <sup>(21)</sup>. On peut d'ailleurs signaler qu'en droit privé, un contentieux commence à se dessiner en matière de copropriété sur les dispositifs de fermeture des immeubles et le respect de la liberté religieuse <sup>(22)</sup>.

Enfin la sécurisation des lieux pose également des problèmes juridiques en terme de libertés publiques. Il en va ainsi pour les dispositifs de « coveillance », terme inventé par le sociologue Philippe Dard pour décrire les expériences initiées dans certains grands ensembles où les habitants sont équipés de systèmes de vidéosurveillance reliés à leur téléviseur. Un tel dispositif, non encadré par les textes, pose deux types de dérives possibles : d'une part la possibilité pour toute personne d'enregistrer sur magnéscope les prises de vue de la caméra alors qu'en ce qui concerne la télésurveillance l'image ne peut pas être conservée plus d'un certain temps avant d'être détruite ; d'autre part le fait que la caméra soit branchée sur la personne qui sonne à l'interphone, et par là même diffuse auprès de tous les résidents de l'immeuble une identification permanente de qui va chez qui, repose la question du droit de protection de l'individu.

## B. La démolition

Stade supérieur dans la restructuration, la démolition est apparue comme la solution ultime. Pour reprendre la formule de Christine Corbillé <sup>(23)</sup>, on est passé, dans ce domaine, du tabou au mot d'ordre.

(20) Jade Tabet, La résidentialisation du logement social à Paris, *Annales de la recherche urbaine* 1999, n° 83-84, p. 160 : « telle vieille dame qui ne comprend pas pourquoi elle doit modifier le trajet qu'elle emprunte tous les matins pour aller chez sa boulangère, ou telle mère de famille qui rechigne à faire le tour de l'îlot pour accompagner ses enfants à la maternelle ».

(21) D. Lefrançois, Vers l'émergence d'un modèle français d'espace défendable, in *Cahiers de l'IHESI* 2001, n° 43, p. 69.

(22) La cour d'appel de Paris, saisie à plusieurs reprises par des copropriétaires de confession juive, a considéré que le refus d'une assemblée de copropriétaires d'adjoindre au dispositif de fermeture des portes d'entrée de l'immeuble une serrure mécanique n'était pas abusif et ne portait pas atteinte à la liberté religieuse de chaque copropriétaire : CA Paris 20 févr. 2003, n° 2002/16302, *Épvs* Abergel c. Syndicat des copropriétaires du 15-15 bis rue Arthur Rozier à Paris.

(23) C. Corbillé, Démolir les logements sociaux : du tabou au mot d'ordre, *Cahiers de l'IAURIF* 2000, suppl. Habitat, n° 11.

Tabou parce que ce patrimoine immobilier a été mis en avant comme un élément de progrès social et de confort; tabou parce que dans la plupart des cas ce parc de logement est dans un bon état technique, qu'il a donné lieu à de coûteuses opérations d'améliorations et qu'il représente pour l'organisme, du fait de son amortissement, un bien qui devient économiquement rentable; tabou enfin parce qu'en période de crise du logement, démolir des logements peut paraître comme une coquetterie de pays riche.

Il reste que la destruction, l'usage de la dynamite, devient le seul remède envisagé tant le mal est profond.

La démolition devient un mot d'ordre de plus en plus appliqué: si, au cours de la dernière décennie, on démolissait en moyenne 4 000 logements sociaux par an, ce chiffre a doublé aujourd'hui et la loi Borloo fixe un objectif de 40 000 démolitions par an...

Juridiquement, l'opération de démolition est encadrée par deux types de procédures.

En premier lieu, l'article L. 430-2 du code de l'urbanisme subordonne toute démolition – partielle ou totale – d'un bâtiment quel que soit son usage à la délivrance d'un permis de démolir. Ce premier filtre permet à l'autorité administrative de s'assurer que la démolition n'aura pas d'impacts sociaux irréversibles. En effet, l'article 430-5 du code de l'urbanisme lui permet de refuser la délivrance du permis si, dans un intérêt social, il est nécessaire de sauvegarder le patrimoine immobilier bâti. Cette disposition autorise également l'autorité compétente à accorder le permis sous réserve pour le titulaire d'assurer avant le commencement des travaux le relogement des occupants de bonne foi <sup>(24)</sup> ainsi que, le cas échéant, de construire des logements destinés à reloger les intéressés.

Il faut préciser que l'autorité compétente dispose d'un pouvoir discrétionnaire et sera simplement soumise à un contrôle restreint du juge.

En second lieu, l'article L. 443-15-1 du code de la construction et de l'habitation soumet toute démolition de logements sociaux à l'accord préalable du préfet, de la commune ou de l'EPCI sur le territoire desquels se situent les logements et des différents garants des prêts.

Ces deux types d'autorisation sont par ailleurs cumulatifs <sup>(25)</sup>.

Le ministère de l'équipement considère, à travers différentes circulaires, que la délivrance de l'autorisation préfectorale au titre de l'article L. 443-15-1 du CCH doit être subordonnée à l'inscription du projet de démolition dans un projet global de requalification du quartier. L'acte de démolir ne doit pas être une fin en soi mais constituer une étape ou un levier d'une véritable restructuration. Le rapport sur le site de Toulouse note que certaines opérations de démolition sont déconnectées de ces préconisations et que la définition d'un projet véritable pour le quartier semble renvoyée à une réflexion ultérieure.

Un meilleur encadrement de ces opérations est nécessaire. En particulier, il paraît indispensable de subordonner l'opération de démolition à sa compatibilité avec le programme local de l'habitat

(24) Le juge administratif a pu considérer que des sous-locataires qui ne justifiaient d'aucun droit à occuper les lieux ne pouvaient se prévaloir de la qualité d'occupants de bonne foi pour invoquer le bénéfice des dispositions de l'article L. 430-5 du code de l'urbanisme: CE 9 nov. 1992, req. n° 104461.

(25) Cf. circulaire du 22 octobre 1998 relative aux démolitions de logements locatifs sociaux.

puisque, depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, celui-ci doit définir « un plan de revalorisation de l'habitat locatif social existant de façon à préserver partout la mixité sociale sans créer de nouvelles ségrégations ». La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 s'inscrit timidement dans ce sens puisque son article 1<sup>er</sup> prévoit que les programmes d'action arrêtés dans les zones urbaines sensibles « tiennent compte du programme local de l'habitat s'il existe ».

L'opération de démolition pose essentiellement des difficultés dans la gestion intermédiaire du bâtiment à démolir. Les délais entre le moment où l'on décide de la démolition du bâtiment et le moment où les locataires en partent et celui où enfin il est réellement démoli peuvent être très longs. Dans ce laps de temps, des problèmes de squats peuvent surgir, de gestion de la vacance ainsi que d'entretien régulier des bâtiments pour les derniers occupants.

La démolition peut avoir des conséquences très fortes sur la densité d'occupation d'un quartier. S'agissant par exemple du quartier Saint-Jean à Châteauroux, le projet de renouvellement urbain prévoit la démolition de 593 logements, la réalisation de 80 logements en petit collectif et de 15 maisons individuelles, soit un solde négatif de 498 logements. Il faut préciser que d'un point de vue strictement légal, il y a déconnexion entre l'opération de démolition et une offre de reconstruction équivalente puisque, comme on le verra par la suite, l'article 180 de la loi SRU, relatif à la perte du droit au maintien dans les lieux, a supprimé cette exigence lorsque l'opération s'inscrit dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain. Mais cette diminution de population peut avoir des incidences notables pour les acteurs économiques présents sur place, ces « derniers des Mohicans ». En témoigne l'arrêt du Conseil d'État du 31 mars 1995, « Lavaud »<sup>(26)</sup>. À la suite des troubles survenus dans le quartier des Minguettes, l'OPAC de la communauté urbaine de Lyon a décidé, au début des années quatre-vingt, la fermeture de dix tours d'habitation situées dans ce quartier. M. Lauvaud, pharmacien dont l'officine était implantée dans le centre commercial du quartier, a attaqué l'OPAC en responsabilité au motif qu'il avait dû fermer son officine du fait du départ de plusieurs centaines de locataires qui constituaient l'essentiel de sa clientèle. Le Conseil d'État estime tout d'abord que cette décision a été prise dans l'exercice de la mission de service public administratif confiée à l'OPAC et qu'elle relève donc de la compétence administrative. Il relève ensuite que, si le quartier connaissait déjà un déclin de sa population en 1981 lorsque M. Lauvaud a procédé à l'acquisition de son officine, la décision de fermer dix tours en 1983 a constitué un événement exceptionnel lié aux graves incidents survenus notamment au cours de l'été de 1981 et que M. Lavaud ne pouvait prévoir à la date de son installation. Les familles ayant été relogées en dehors du quartier, M. Lauvaud a connu une chute brutale et importante de son chiffre d'affaires suite à cette décision et ce préjudice spécial a présenté une gravité telle que la décision doit être regardée comme lui ayant imposé, dans l'intérêt général, une charge ne lui incombant pas normalement et qu'il y a ici rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques. En conséquence l'OPAC est condamné à réparer l'ensemble des frais liés au transfert de l'officine, et une partie des sommes dues au titre des pertes d'exploitation.

(26) *Rec. CE* p. 155; *Petites affiches* 5 juill. 1995, concl. Bonichot; *AJDA* 1995, 384, chron. Touvet et Stahl.

## C. La reconstruction

La restructuration des grands ensembles suppose également des opérations de reconstruction. Ces opérations doivent répondre à un souci de diversification qui se manifeste dans trois directions.

Une diversification géographique tout d'abord. D'après nous, l'opération de restructuration doit fournir l'occasion de reconstituer une offre de logements sociaux dans les quartiers « de droit commun ». La politique de reconstruction doit s'inscrire à l'échelle du bassin d'habitat ou d'agglomération, tout au moins dans le cadre d'une réflexion globale menée à partir d'un programme local de l'habitat. L'exposé des motifs de la loi Borloo précise que « le relogement des habitants, rendu nécessaire par les opérations de démolition, devra être évalué à l'échelle des bassins d'habitat ou des agglomérations sans exclure la possibilité d'un relogement au sein même des quartiers pour ceux qui le souhaitent et entraîner la mise en œuvre de moyens spécifiques d'accompagnement ». Et si le ministre avait pu, un moment, annoncer que les opérations de démolition fourniraient l'occasion d'une mobilité géographique pour les personnes concernées<sup>(27)</sup>, le texte de loi évoque surtout l'idée d'une reconstruction et d'un relogement des populations sur place. L'annexe I à la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, qui recense les indicateurs et objectifs de la politique de la ville, précise que les nouveaux logements seront construits « au sein des ZUS ou dans les agglomérations dont elles font partie ». Et la circulaire de programmation pour 2003 affirme que « l'urgence à intervenir à grande échelle et l'acuité des difficultés rencontrées pour procéder au relogement des ménages issus des bâtiments à démolir doivent conduire à envisager dans des proportions notables la reconstruction sur le site ».

Une diversification fonctionnelle ensuite. L'opération de restructuration doit permettre de rompre avec le monofonctionnalisme en faisant venir sur le site des activités économiques. Cela passe par des opérations de transformation de locaux d'habitation en locaux commerciaux et dans la construction de locaux dédiés à l'activité économique. La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 amplifie les mécanismes d'exemption fiscale censés doper l'attractivité économique des territoires. Mais les enjeux essentiels sont surtout le maintien des commerces existants. Il faut ici souligner le rôle essentiel joué par l'EPARECA. Créé par la loi du pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996 et son décret d'application (n° 97-130) du 12 février 1997, l'EPARECA a pour vocation de restructurer les pôles commerciaux situés sur les territoires de la géographie prioritaire de la politique de la ville (ZUS, ZRU, ZFU, GPV, ORU, contrat de ville). À titre d'exemple, sur le quartier de la Bourgogne à Tourcoing, il ne reste que quatre commerces sur la vingtaine d'activités existantes initialement. L'action de restructuration vise à regrouper l'offre commerciale autour de la nouvelle voie centrale mise en place pour désenclaver le quartier. L'EPARECA intervient par le biais d'une filiale qui sera locataire, pour une durée de quinze ans, de l'ensemble des locaux commerciaux

---

(27) Cf. Rép. min. publiée au *JO* 24 mars 2003, dans laquelle le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine précise que « de nombreuses opérations de démolition de logements sociaux obsolètes dans les quartiers périphériques vont se concrétiser par la mise en place de plans de relogement des ménages en sollicitant les parcs vacants de centre-ville concourant ainsi à leur revitalisation ». Le ministre poursuit en affirmant que le succès de ces opérations dépend bien évidemment de la qualité des programmes locaux de l'habitat engagés par les collectivités locales.

(propriété du bailleur social) qu'elle s'engage à sous-louer aux commerçants après réalisation des travaux de restructuration.

Il faut par ailleurs souligner le développement du commerce ethnique qui intervient aussi comme marqueur social d'un quartier. À Évry, le maire de la commune a souhaité réagir contre le fait que l'unique supermarché d'un grand ensemble est devenu « halal », ne vendant désormais ni porc, ni vin <sup>(28)</sup>. Il est regrettable cependant que celui-ci ait utilisé ses pouvoirs de police des établissements recevant du public dans ce but, détournement de pouvoir censuré d'ailleurs par le juge administratif <sup>(29)</sup>.

Une diversification sociale enfin fondée sur la production de logements destinés à des ménages à revenus moyens ou intermédiaires. Les objectifs et indicateurs de la politique de la ville annexés à la loi Borloo intègrent l'objectif de « diversification de l'offre de l'habitat dans les ZUS par le soutien à la construction de logements locatifs à loyers intermédiaires et de logements destinés à l'accession à la propriété ».

Il faut ici souligner le rôle particulier joué par l'association Foncière logement. La convention du 11 décembre 2001 conclue entre l'État et l'UESL prévoit des subventions 1 % logement couvrant le déficit des opérations d'aménagement liées à des démolitions de logements locatifs sociaux « s'inscrivant dans le cadre de véritables projets de renouvellement urbain ». La subvention donne alors droit à l'octroi de contreparties sous forme de terrains ou de droits à construire à « l'association Foncière logement ». La Foncière a pour objet de développer une offre locative destinée en priorité aux salariés des entreprises du secteur assujetties à la participation des employeurs à l'effort de construction et concourant à l'objectif de mixité sociale. Elle confie la réalisation et la gestion des programmes immobiliers à des opérateurs professionnels sélectionnés après publicité et mise en concurrence. D'après la convention du 11 décembre 2001, la nature des logements produits est conditionnée :

- dans le souci de contribuer à la mixité sociale, les logements réalisés dans les quartiers faisant l'objet de démolition ne seront pas soumis à conditions de ressources sauf si la Foncière souhaite leur conventionnement APL;
- sur les autres territoires, les logements réalisés doivent respecter les plafonds de ressources et de loyers PLS.

Le total des droits à construire pour le logement ainsi réservé est négocié au niveau local opération par opération. Il est en moyenne de 25 % dans une fourchette comprise entre 0 et 50 % des droits rendus disponibles par le projet de renouvellement urbain. Chaque intervention donne lieu à une convention entre la Foncière, l'État, les collectivités locales et bailleurs sociaux concernés mentionnant la valeur des subventions apportées par le 1 % logement et le montant des contreparties.

*A priori* les contreparties doivent être localisées au sein du périmètre ou à proximité immédiate de l'opération de démolition.

(28) *Le Monde* 11 déc. 2002.

(29) CE 14 mars 2003, C<sup>ne</sup> d'Évry, req. n° 254827.

### III. – LES HABITANTS

La restructuration des grands ensembles a bien évidemment un impact important sur les habitants. Il faut s'attarder sur leurs droits dans le cadre des opérations de restructuration pour voir ensuite quels sont les instruments du relogement.

#### A. Restructuration et droits des habitants

Un des premiers éléments concerne bien évidemment l'information et la concertation avec les habitants. Dans ce domaine, on est loin d'un encadrement parfait.

Certes les directives nationales encouragent très vivement les partenaires à mettre en œuvre des procédures de consultation. Ainsi la circulaire du 22 octobre 1998 relative aux démolitions de logements locatifs sociaux rappelle qu'« un projet de démolition peut être particulièrement déstabilisateur pour les populations concernées s'il n'est pas suffisamment expliqué ni compris et n'a pas fait l'objet d'examen, de propositions et de discussions préalables ». Et la circulaire du 15 novembre 2001 enjoint aux préfets de s'assurer que la concertation a eu effectivement lieu avant d'accorder une autorisation de démolir. Mais force est de constater que les opérateurs restent entièrement libres de répondre ou non à ces invitations et qu'aucune sanction juridique n'est prévue en l'absence de concertation préalable.

Il faut néanmoins rappeler que l'article 193 de la loi SRU du 13 décembre 2000 a imposé l'adoption de plan de concertation locative dans le parc social et la mise en place de conseil de concertation locative, mais ce sont là des instruments généraux qui ne sont pas spécifiquement dédiés aux opérations de restructuration.

De façon plus concrète, les habitants disposent de deux types de droits formalisés dans le code de la construction et de l'habitation qui conditionnent les opérations de restructuration.

Le premier est le droit au maintien dans les lieux.

Le chapitre 1<sup>er</sup> de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 s'applique aux locataires HLM : ceux-ci bénéficient donc d'un droit au maintien dans les lieux même en cas de congé donné par le bailleur à condition qu'ils respectent les obligations posées par le bail. Une telle disposition n'est pas sans poser problème dans le cadre d'une restructuration.

C'est pourquoi l'article 11 de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948, issu de l'article 5 de l'ordonnance du 27 septembre 1958, prévoit que le droit au maintien dans les lieux ne peut être opposé au propriétaire qui aura obtenu l'autorisation de démolir un immeuble pour construire un autre immeuble d'une surface habitable supérieure et contenant plus de logements que l'immeuble démolé.

Cette disposition impose une véritable obligation de reconstituer une offre supérieure à la perte résultant de la démolition. Pour contrer cette obligation, à la suite d'une initiative du sénateur Poniatowski, la loi SRU du 13 décembre 2000 contient une disposition qui prévoit que le droit au maintien dans les lieux ne peut être opposé lorsque le bailleur démolit « afin de restructurer le quartier dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain ». On peut noter que le sénateur

avait au départ prévu de modifier directement la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 mais cette disposition n'a été incluse que dans l'article L. 442-6 du CCH : l'Assemblée nationale estimait en effet que les bailleurs sociaux étaient, en pratique, les seuls qui pourraient être amenés à conduire une ou des démolitions d'immeubles dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain. Cette dérogation au droit au maintien dans les lieux ne vise donc pas l'ensemble des locaux soumis à la loi de 1948 mais les seuls logements HLM.

Conséquence immédiate pour les bailleurs sociaux : il n'est plus nécessaire de reconstruire après démolition un immeuble d'une surface habitable supérieure ou contenant plus de logements si l'objectif poursuivi est la restructuration d'un quartier. Cette disposition est remarquable en ce sens qu'on pourrait très bien imaginer un locataire s'opposant à son éviction, contestant soit l'existence d'une restructuration du quartier ou le fait que cette restructuration ne s'inscrive pas « dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain ».

Le deuxième droit consiste en un droit au logement à proximité du site d'origine.

Cette question est délicate dans la mesure où l'on peut osciller entre un souci de mobilité visant à permettre à certaines familles de sortir de ces quartiers en difficulté et d'autre part le fait qu'il est difficile de nier l'existence d'attaches familiales et de réseaux de solidarité entre les habitants. D'un point de vue formel, les textes – dans l'hypothèse d'une opération de démolition de logements – prévoient le relogement des occupants à proximité du site d'origine.

Les compléments issus de la loi SRU à l'article L. 442-6 du CCH précisent en effet que « le relogement doit être assuré dans des conditions conformes aux dispositions prévues par l'article 13 *bis* de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 ».

L'article 13 bis de la loi de 1948 offre des droits conséquents au profit de l'occupant et en particulier deux garanties essentielles :

- « le local mis à la disposition des personnes évincées doit être en bon état d'habitation, remplir les conditions d'hygiène normales et correspondre à leurs besoins personnels ou familiaux et, le cas échéant, professionnels, et à leurs possibilités » ;
- en fonction du nombre d'habitants de la commune, être situé à proximité du lieu initial d'habitation.

Même si les textes prévoient un relogement à proximité du site d'origine, l'opération de restructuration doit pouvoir être l'occasion de proposer une mobilité géographique à certaines familles. La circulaire du 15 novembre 2001 relative aux opérations de démolition de logements sociaux précise que les politiques de relogement doivent « éviter de transférer des familles “difficiles” (*sic*) en les concentrant dans d'autres groupes, même s'il s'agit de groupes gérés par le même bailleur, ce qui aurait pour effet de déplacer les problèmes sans les résoudre ». L'idée sous-jacente est donc de profiter de l'opération de relogement pour sortir du quartier certaines familles et les disséminer sur le bassin d'habitat. Dans le cas par exemple du site de Plan d'Aou, le relogement s'est fait hors du site pour une quinzaine de familles « posant des problèmes spécifiques » : le protocole précise qu'« en tout état de cause, les ménages concernés ne seront en aucun cas relogés dans le patrimoine existant des bailleurs ou dans les 290 logements locatifs sociaux prévus actuellement sur le site ».

Par ailleurs, les opérations de démolition peuvent être l'occasion pour les bailleurs sociaux et responsables politiques de « découvrir » ou d'exposer les situations réelles d'occupation du parc social avec les phénomènes de sur-occupation et les besoins de décohabitation. Il peut ainsi arriver que l'enquête sociale préalable aux opérations de démolition montre que les besoins en relogement sont largement supérieurs aux prévisions de reconstruction et le relogement doit alors nécessairement s'opérer en dehors du site d'origine.

Le relogement en dehors du quartier d'origine dans un « quartier de droit commun » doit faire l'objet d'un accompagnement particulier. À Lille, dans le cadre du quartier de Moulins, l'opération de relogement de familles hors du site s'est accompagnée d'un dispositif mis en place afin de prévenir les impacts des relogements sur les quartiers d'accueil, en particulier sur les questions de scolarité : un travail pédagogique est mené avec les inspecteurs d'académie et les équipes enseignantes pour l'accueil des nouveaux élèves, la perspective d'arrivée de nouveaux écoliers provenant de quartiers difficiles étant ressentie très négativement par certains parents d'élèves.

## B. Les instruments du relogement

En premier lieu, les opérations de restructuration importantes entraînant une démolition de logements doivent s'accompagner d'un plan de relogement. Toutefois cette obligation n'est prévue que par simple circulaire et la loi Borloo n'a pas jugé utile de hisser ce principe au niveau législatif.

Élaboré par le bailleur, ce plan doit être validé par la conférence intercommunale du logement, lorsqu'elle existe ; dans le cadre du site du Plan d'Aou, le protocole prévoit la constitution, au sein de la conférence intercommunale du logement, d'une commission chargée d'instruire, d'orienter et de soutenir les demandes présentées par les locataires de Plan d'Aou.

Le plan doit préciser le phasage prévisionnel des démolitions et relogements, la disponibilité effective des logements, l'adéquation des logements mobilisés aux besoins des locataires, notamment en ce qui concerne les loyers et charges, compte tenu de leur solvabilité, les mesures d'accompagnement social prévues pour les familles, la prise en charge des frais liés aux déménagements et à la remise en état des logements destinés au relogement.

Il peut être concrétisé par la signature d'un protocole entre les organismes bailleurs, les collectivités locales, l'État et éventuellement les locataires concernés ou leurs associations <sup>(30)</sup>.

En second lieu, la mise en œuvre des opérations de relogement peut se heurter à des difficultés concrètes, notamment lorsque l'on tente une diversification géographique. Par exemple sur Marseille, le relogement hors site s'est heurté à de nombreuses résistances provenant des bailleurs sociaux eux-mêmes et des populations voisines : les organismes d'HLM présents sur la cité proposent généralement aux familles nombreuses des relogements dans les cités voisines du même type que le Plan d'Aou et refusent quelquefois de reloger ces familles dans leur propre parc.

---

(30) Exemple de la charte de relogement à Chanteloup qui concerne 106 familles, signée par une association de locataires.

Le relogement d'un certain nombre de familles peut faire l'objet d'une opposition de la commune d'accueil. Le Conseil d'État reconnaît en effet l'intérêt à agir d'une commune contre la décision d'une commune voisine d'acquérir sur son territoire un bâtiment destiné à loger des employés municipaux d'origine étrangère au nom des risques d'aggravation des déséquilibres urbains et sociaux qu'elle connaît <sup>(31)</sup>.

Les habitants eux-mêmes pourraient contester cette implantation: le juge administratif a pu considérer que les propriétaires de terrains, situés au voisinage direct d'un périmètre d'insalubrité d'un îlot d'habitations et destinés à recevoir des constructions pour le relogement des habitants des immeubles déclarés insalubres, justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour attaquer l'arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique le projet d'acquisition de ces immeubles et prononçant leur cessibilité au profit de deux communes <sup>(32)</sup>.

Pour faciliter la mise en œuvre du plan de relogement dans des quartiers « de droit commun », la commune peut envisager le recours au droit de préemption. Mais, là encore, cette procédure n'est pas sans risques juridiques. Le juge considère en effet que si les dispositions du code de l'urbanisme permettent « à une commune d'exercer son droit de préemption sur un immeuble aux fins de reloger des personnes évincées de leur logement par des opérations d'aménagement y compris lorsque le bien préempté est situé hors de la zone où sont effectués les aménagements, c'est à la condition que l'acquisition de l'immeuble soit justifiée par une politique locale de l'habitat qui implique le développement organisé d'une offre de logements adaptée aux besoins propres de chaque catégorie de population » <sup>(33)</sup>. D'où la nécessité, une fois encore démontrée, de concevoir ces opérations de restructuration dans le cadre du programme local de l'habitat. Enfin, et bien qu'à notre connaissance cette possibilité n'ait jamais été utilisée, la mise en œuvre d'un plan de relogement pourrait légitimement justifier le recours aux pouvoirs de réquisition de logements vacants prévus par le livre 6 du code de la construction et de l'habitation. Le pouvoir de réquisition avec attributaire mis en place par la loi du 29 juillet 1998 peut en effet s'exercer « dans les communes où existent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logement au détriment de personnes à revenus modestes et de personnes défavorisées » (CCH, art. L. 642-1). Certes cette procédure peut paraître radicale, mais l'ambition affichée de « casser les ghettos urbains » justifie quelques « dommages collatéraux »...

L'encadrement politique, juridique et financier des opérations de restructuration des grands ensembles traduit une véritable volonté de banalisation des quartiers concernés en vue de leur diversification fonctionnelle et sociale. Cette politique de diversification repose toutefois sur des aléas très prégnants.

(31) CE 22 nov. 2002, C<sup>ne</sup> de Gennevilliers. Cf. J.-P. Brouant, Le coucou, l'immigré et la cohésion sociale, *AJDI* 2003, n° 4, p. 298.

(32) CE 21 févr. 1986, req. n° 37531.

(33) CE 6 avr. 2001, C<sup>ne</sup> de Montreuil c. M<sup>mes</sup> Ducloud, req. n° 202791.

En premier lieu, les incitations prévues en faveur des « pionniers de la diversification » – exonérations fiscales, logements à loyers réduits, etc. – suffiront-elles à attirer et surtout retenir ces personnes ?

L'attractivité des territoires ne relève pas seulement du bâti mais aussi et surtout des conditions de sécurité, de la qualité des services de proximité et du bon fonctionnement des écoles, collèges et lycées avoisinants. Si l'un des maillons de la chaîne urbaine est déficient, ces politiques seront vouées à l'échec et l'on assistera à nouveau à la fuite des classes moyennes des quartiers d'habitat social.

Ensuite, la restructuration des grands ensembles doit se concevoir dans le cadre d'une politique de mixité sociale globale. Le rapporteur à l'Assemblée nationale sur la loi Borloo affirmait que la mixité sociale « consiste à créer une incitation à l'installation ou au maintien de familles d'un niveau de revenu moyen ou supérieur dans des immeubles collectifs occupés plutôt par des familles à revenu modeste »<sup>(34)</sup>. Certes, mais la mixité n'est pas à sens unique et doit s'envisager également par l'implantation de familles modestes dans des quartiers « de droit commun ».

Enfin, on ne peut qu'insister sur la nécessité de faire des politiques locales de l'habitat les points d'appui indispensables aux opérations de restructuration. L'encadrement juridique ne peut, à lui seul, permettre l'émergence d'une véritable politique, d'un projet partagé. Mais il peut très certainement inciter fortement les acteurs concernés à se mobiliser dans ce sens.

---

(34) Rapport de Philippe Pemezec n° 1003, AN 2 juill. 2003.

