



L'ADIL COMMUNIQUE

Agence Départementale d'Information sur le Logement

Information Logement *une question d'adresse.....* N° 10 bis- Juin 2007



Agréée par le ministère du logement.

Conventionnée par le



A.D.I.L. DU VAR

Notre Mission :
Informier et conseiller
sur le droit du logement

• les particuliers

- les locataires
 - du parc privé
 - HLM
- les propriétaires
 - occupants
 - bailleurs
 - les occupants à titre gratuit

• les acteurs de l'habitat

- les élus
- les services logements
- les travailleurs sociaux
- les associations



Nos 17 000 consultations
2006

- Accessions : 8 %
- Location : 80 %
- Fiscalité : 2 %
- Copropriété : 6 %
- Urbanisme : 2 %
- Voisinage : 2 %

LES PROCEDURES DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE ROLE DES SERVICES DE L'ETAT ET POLICE DU MAIRE

L'habitat insalubre est encore une réalité dans de nombreuses villes de France (**500 000 logements qualifiés d'indigne**).

En effet, en dépit d'une amélioration continue du confort dans les logements le nombre de logements inconfortables reste encore élevé. Selon l'INSEE, il s'élevait à un million (4,3 % des résidences principales) et concernait 2,4 millions de personnes (3,5 % de la population) en 2002.

La notion d'habitat indigne recouvre l'ensemble des situations d'habitat contraire à la dignité humaine : logements et immeubles insalubres, locaux où le plomb est accessible, immeubles menaçant, ruine, hôtels meublés dangereux, habitats précaires et dont la réhabilitation relève des pouvoirs de police administrative exercés par les maires et les préfets.

Force est de constater cependant que les procédures applicables en la matière ne sont pas dénuées d'une certaine complexité.

La répartition des compétences et des responsabilités entre les différents échelons du pouvoir de gestion territoriale ne facilite guère les choses. En outre, le maire assume les mêmes responsabilités quelle que soit la taille de la commune.

L'ordonnance du 15/12 /2005 ratifiée par la loi ENL du 13 juillet 2006 a justement pour objet :

- De préciser les responsabilités respectives des autorités de l'État et des collectivités locales,
- De simplifier et d'harmoniser les divers régimes de police administrative,
- De faciliter la réalisation des travaux,
- De favoriser le traitement d'urgence des situations d'insalubrité.

La lutte contre l'habitat indigne inscrite dans les programmes prioritaires du gouvernement (Plan National Santé Environnement et Plan de Cohésion Sociale), **constitue une priorité au niveau national.**

Information donnée sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux

1ère partie : LE PREFET EXERCE UNE POLICE SPECIALE DE L'INSALUBRITE DES IMMEUBLES ET ILOTS (art L 1331-26 CSP)

I. DISTINCTION NON-DECENCE / INSALUBRITE

L'insalubrité est définie par la notion de danger pour la santé des occupants actuels ou éventuels ou pour les voisins (si le logement est vacant).

Elle implique une appréciation de fait qui associe une dégradation du bâti ou des logements à des effets négatifs sur la santé.

La mesure de l'insalubrité s'apprécie nécessairement à l'occasion d'une visite des lieux.

Doivent être pris en considération soit les désordres propres au bâti, soit à certains éléments des logements, soit la présence de substances dangereuses pour la santé comme le plomb ou l'amiante.

La notion de décence s'apprécie par rapport à la conformité du logement à des caractéristiques minimales de confort et d'équipement et également de salubrité et de sécurité.

Les caractéristiques de la décence d'un logement ont été définies par décret en Conseil d'État (Décret du 30 janvier 2002).

Elles concernent principalement l'état du logement, ses éléments d'équipement. Le logement doit être pourvu d'équipements habituels permettant un usage normal des lieux respect de surfaces de volume des pièces.

La décence relève des relations contractuelles entre le bailleur et le locataire dans le cadre du contrat de location. Les litiges relatifs à cette décence sont de la compétence du tribunal d'instance et non de celle des autorités publiques (Préfet ou maire).

En cas de logement non décent, le tribunal d'instance peut prescrire au bailleur :

- Les travaux nécessaires pour mettre le logement en conformité avec les normes de décence,
- Réduire le montant des loyers,
- Accorder des dommages intérêts.

Le Préfet ou les maires ne peuvent intervenir directement dans les rapports locatifs et imposer la mise aux normes d'un logement avec le décret décence.

Le logement qui fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité ou de péril ne peut être considéré comme un logement décent (cf. décret décence 30/02/2002).

II. LA PROCEDURE DE DECLARATION D'INSALUBRITE (Art. L 1331-26 Code de la Santé Publique)

1 Insalubrité domaine de compétence :

Le préfet dispose de pouvoirs de police sanitaire spéciaux. **La lutte contre l'habitat insalubre** relève de son domaine de compétence (art L 1331-4 CSP).

La lutte contre les immeubles et les îlots insalubres relève de l'action des autorités administratives. Ce sont les polices des bâtiments menaçant ruine et de la salubrité des habitations. Les textes du code de la santé anciens ont été actualisés et substantiellement modifiés par l'ordonnance du 15 décembre 2006.

2 Insalubrité champ d'application :

La procédure peut concerner :

- Un ou plusieurs logements,
- Des immeubles bâtis ou non bâtis,
- Occupés ou vacants,
- Des immeubles en propriété ou en copropriété,
- Les parties privatives ou les seules parties communes d'un immeuble en copropriété,
- Les locaux d'hébergement quels que soient leurs statuts (foyers, garnis, hôtels meublés),
- Les immeubles ou les logements des propriétaires bailleurs publics ou privés,
- Les immeubles des exploitants d'hôtels meublés,
- Les locaux commerciaux ou artisanaux situés dans des immeubles à usage partiel d'habitation.

En revanche ne peuvent être frappés d'un arrêté d'insalubrité, les locaux à usage exclusivement commercial.

3 Le signalement d'une situation présumée d'insalubrité :

La saisine de la DDASS : le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale peut se saisir lui-même, mais il peut être saisi par :

- **Le maire, le président de l'établissement public de coopération communale.** En cas de saisine par le maire la demande doit comporter le plan parcellaire de l'immeuble avec l'indication du nom des propriétaires tels qu'ils figurent au fichier immobilier de la conservation des hypothèques et non du cadastre.
- **Plainte du locataire** ou occupant (par LR AR ou remise en mains propres contre récépissé),
- Toute personne membre d'une association,
- Travailleurs sociaux,
- Représentant d'une collectivité peut signaler une situation présumée d'insalubrité.

La saisine de la DDASS emporte à son égard une obligation d'instruire et de rendre un avis motivé sur la salubrité de chaque immeuble concerné. Elle dispose cependant d'une liberté d'appréciation sur l'opportunité de dresser un rapport ; **si elle estime que la situation ne relève pas de l'insalubrité son refus doit être motivé .**

4 L'enquête d'insalubrité :

L'appréciation de l'insalubrité relève de la compétence d'un agent de la DDASS ou du service communal d'hygiène et santé (SCHS).

Dans les 208 communes qui en sont dotées, il appartient au SCHS d'enquêter en lieu et place de la DDASS. Le SCHS exerce au nom de l'État des missions en matière d'hygiène et d'habitat et instruit les procédures d'insalubrité.

Ces agents chargés de visiter les immeubles et de procéder aux enquêtes d'insalubrité disposent d'une nouvelle grille d'évaluation des immeubles et des logements approuvés par le conseil supérieur de l'hygiène publique de France.

Cette grille est un outil d'aide à l'estimation technique de l'insalubrité mais n'a pas de valeur juridique proprement dite.

Rapport d'enquête

Un rapport est établi après visite des lieux (la loi ne prévoit aucun délai) il comporte :

- La description précise des manifestations d'insalubrité,
- Les travaux proposés lorsqu'il est possible de remédier à l'insalubrité,
- Le constat éventuel du caractère irrémédiable de l'insalubrité (v infra).

Le rapport peut être complété par un relevé de l'identité des occupants et de leur titre d'occupation du logement. Cette information à ce stade n'est pas obligatoire, mais utile pour définir les besoins futurs d'hébergement ou de logement.

6 Convocation de la CDERST : (Commission Départementale Compétente d'Environnement de Risques Sanitaires ou Technologiques, ancien Conseil Départemental d'Hygiène).

Au vu du rapport de la DDASS ou du SCHS concluant à l'insalubrité, le préfet convoque la commission départementale qui doit se réunir dans un délai de deux mois afin de rendre son avis sur la réalité, les causes de l'insalubrité, leur caractère irrémédiable ou non, et les mesures propres à y remédier.

La commission ne peut pas se tenir avant l'écoulement du délai d'un mois de la notification faite aux propriétaires ou exploitants des lieux d'hébergement de la tenue de la réunion et de la faculté qui leur est offerte de produire leurs observations. Les propriétaires intéressés doivent manifester le souhait d'être entendus par écrit.

Pendant ce délai, ils peuvent consulter le rapport d'enquête effectué par la DDASS ou le SCHS mis à leur disposition à la préfecture.

Avis de la CDERST

L'avis rendu par la commission revêt le caractère **d'un avis conforme. Le préfet est tenu de prendre un arrêté conforme à l'avis de la commission.**

7 L'arrêté d'insalubrité :

L'arrêté préfectoral peut déclarer qu'un logement un immeuble ou un ensemble d'immeuble est insalubre de manière réparable ou irrémédiable.

Insalubrité irrémédiable :

La définition de l'insalubrité irrémédiable, depuis l'ordonnance du 15/12/2005 est précisée afin de lever des hésitations dues à une jurisprudence ambiguë.

L'insalubrité d'un bâtiment doit être qualifiée d'irrémédiable, lorsqu'il n'existe aucun moyen technique d'y remédier ou lorsque les travaux nécessaires à sa résorption seraient plus coûteux que sa reconstruction.

L'Arrêté d'insalubrité irrémédiable précise :

- La date à laquelle l'interdiction définitive d'habiter les lieux est applicable (le délai maximum de prise d'effet de l'interdiction d'habiter et partant le délai du relogement est porté à un an au lieu de six mois par l'ordonnance du 15/12/2006).
- Le cas échéant les mesures appropriées pour empêcher l'accès et l'usage des locaux au fur et à mesure de leur évacuation.
- Si nécessaire la démolition de l'immeuble. Il s'agit d'un pouvoir d'appréciation propre du préfet (subordonnée à une autorisation par ordonnance du juge statuant en la forme des référés).

Insalubrité remédiable

Si la remise en état d'un bâtiment est techniquement possible et pour des coûts inférieurs à sa reconstruction.

L'arrêté d'insalubrité remédiable contient :

- La liste des travaux prescrits de façon suffisamment précise pour permettre une sortie durable de l'insalubrité,
- leur délai d'exécution ; délai qui ne doit pas en principe excéder six mois sauf circonstances de fait justifiant un délai plus long,
- L'installation des équipements nécessaires pour assurer la conformité du logement aux caractéristiques du logement décent (décret du 30/01/2002),
- Le cas échéant l'interdiction temporaire d'habiter.

Dans ce cas, l'arrêté précise la date à laquelle le propriétaire doit avoir fait connaître au préfet si une offre précise de relogement ou d'hébergement a été faite aux occupants.

Cette disposition a pour effet de permettre aux autorités publiques de prévoir l'hébergement ou le relogement des occupants en temps utile et d'éviter qu'ils ne restent dans les locaux sans droit ni titre.

La liste des travaux prescrits permettant de faire cesser les causes de l'insalubrité (à distinguer d'une rénovation complète de l'immeuble).

8 Exécution des travaux :

Par le propriétaire : les propriétaires bailleurs et les propriétaires occupants (ainsi que les locataires) peuvent bénéficier de subventions de l'ANAH pour l'exécution des travaux de sortie de l'insalubrité.

Réalisation des travaux d'office : lorsque le propriétaire n'exécute pas les travaux prescrits pour mettre fin à l'insalubrité dans les délais qui lui sont impartis, ceux-ci seront réalisés d'office, pour leur compte et à leurs frais, après mise en demeure dans le délai d'un mois par l'autorité administrative (le préfet ou le maire agissant au nom de l'État).

Les travaux d'office peuvent être réalisés sans recours nécessaire au juge des référés. Cette facilité généralisée par l'ordonnance, doit être utilisée avec prudence. En cas de difficulté notamment lorsque l'occupant ou le propriétaire s'oppose, le juge des référés doit être saisi.

9 Recouvrement des frais engagés :

Les frais engagés par l'autorité publique sont recouvrés comme en matière de contributions directes par l'émission d'un titre de perception.

Afin de garantir la collectivité publique contre l'insolvabilité du propriétaire, l'autorité administrative procède à l'inscription d'une hypothèque légale sur le bien concerné au bénéfice de la collectivité publique créancière qui lui permettra soit de récupérer sa créance lors de la vente du bien, soit de provoquer la vente.

Tous les autres moyens de droit commun aux fins de recouvrement de la créance de la collectivité publique sur le propriétaire peuvent également être utilisés : saisie attribution des loyers, saisie des rémunérations, saisie vente, saisie immobilière, saisie de véhicule...

10 Mainlevée de l'arrêté d'insalubrité :

Lorsque les travaux prescrits ont été réalisés, et après vérification de leur exécution par les agents de la DDASS ou du SCHS, le préfet par arrêté en constate la conformité prononce la mainlevée de l'arrêté d'insalubrité et le cas échéant la mainlevée de l'interdiction d'habiter ou d'utiliser les lieux.

L'arrêté de mainlevée d'insalubrité est notifié dans les mêmes conditions que l'arrêté d'insalubrité. Il fait l'objet d'une publication au fichier immobilier de la conservation des hypothèques à la diligence du propriétaire et à ses frais.

11 Urgence :

La procédure classique de lutte contre l'insalubrité ne permettait pas d'agir en urgence lorsque cela paraît indispensable.

1) Depuis l'ordonnance du 15/12/2005, le préfet peut au cours de la procédure normale de traitement de l'insalubrité notifier une mise en demeure pour travaux urgents si le rapport motivé du directeur départemental des affaires sanitaires et sociales ou du directeur du SCHS fait apparaître un danger imminent pour la santé ou la sécurité des occupants.

Le préfet notifie la mise en demeure au propriétaire afin qu'il procède aux mesures indispensables dans un délai qu'il fixe.

Si les travaux n'ont pas été réalisés le préfet procède à leur exécution d'office.

Le maire ou le préfet peuvent intervenir conjointement pour traiter en urgence des dangers ponctuels (art L 1311-4 CSP).

2) En cas d'urgence dans le domaine sanitaire, liée à un danger ponctuel imminent, le préfet peut ordonner l'exécution immédiate de mesures nécessaires pour mettre fin au danger telles que prévues par les règles sanitaires (RSD).

L'ordonnance du 15 décembre 2005 a complété ce dispositif : en cas de carence de la personne à qui le préfet a fait injonction, le maire en tant que représentant de l'état peut exécuter d'office les mesures prescrites à la charge et aux frais de la personne défaillante ; la créance de la commune est recouvrée comme en matière de contributions directes.

Information donnée sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux

III. EFFETS DE LA PROCEDURE/ PROTECTION DES OCCUPANTS (CCH art L 521-1 et suivant)

1 Situations visées :

Les dispositions protectrices du droit des occupants, contenues dans le Code de la construction et de l'habitation, (art. L.521-1 à L.521-3-2) concernent :

- les locaux interdits à l'habitation (art L.1331-22 du CSP).
- les locaux dangereux pour les occupants en raison de l'utilisation qui en est faite (art. L. 1331-24 du CSP).
- les locaux mis à disposition dans des conditions manifestes de surpeuplement (art. L 1331-23).
- les hôtels meublés (locaux d'hébergement soumis aux règles de sécurité des établissements recevant du public CCH L 123-3).

2 Occupants protégés : sont protégés les titulaires d'un droit d'usage (l'usufruit), les locataires, les sous locataires, les occupants de bonne foi, les résidents des foyers et autres établissements d'hébergement dès lors que le logement constitue leur **résidence principale**.

A contrario ne sont pas protégés les occupants de mauvaise foi : ce sont les occupants sans droit ni titre. La preuve de la mauvaise foi des occupants doit être rapportée par le propriétaire par tout moyen notamment par la production d'une décision de justice à l'encontre de ceux-ci ou d'une action judiciaire en cours (squatters).

3 Prorogation de la durée du bail :

L'ordonnance du 15 décembre 2005 apporte deux précisions :

- L'interdiction d'habiter qui résulte de l'arrêté d'insalubrité n'autorise pas le bailleur à expulser des occupants à qui aucune offre de relogement n'a été faite.
- Les mesures de police "arrêté de péril ou d'insalubrité" ou "prescriptions de sécurité" n'entraînent pas de plein droit la résiliation du bail.

Suspension des loyers

Depuis la loi SRU l'arrêté d'insalubrité ou de péril ainsi que les mises en demeure ou injonctions visées ci-dessus entraînent la cessation du paiement du loyer. (Il s'agit d'une cessation de paiement du loyer, qui ne pourra être réclamé rétroactivement une fois les travaux effectués).

Les charges locatives, contrepartie de services rendus liés à l'usage du bien loué continuent d'être dues.

4 Hébergement et relogement :

Le propriétaire, l'exploitant de locaux d'hébergement ou la personne qui a mis à disposition des locaux impropres à l'habitation, a l'obligation d'assurer l'hébergement ou le relogement des occupants et d'en supporter les frais, dès lors que la décision est assortie d'une interdiction temporaire ou définitive d'habiter ou lorsque le logement

est inhabitable pendant la durée des travaux (art L 521-1 CCH).

L'obligation d'hébergement s'impose en cas :

- d'interdiction temporaire d'habiter,
- d'évacuation imposée par suite de péril imminent,
- de travaux nécessaires pour remédier à l'insalubrité ou au péril y compris en cas de mesure d'urgence.

L'obligation de relogement est satisfaite par la présentation à l'occupant de l'offre d'un hébergement décent correspondant à ses besoins et à ses possibilités.

L'obligation de relogement s'impose en cas :

- - d'interdiction définitive d'habiter
- - d'évacuation à caractère définitif (péril)

L'obligation de relogement est satisfaite par la présentation à l'occupant de l'offre d'un logement décent correspondant à ses besoins et à ses possibilités.

En cas de défaillance du propriétaire l'autorité administrative compétente pour assurer cette obligation est soit le maire, soit le préfet.

Le maire prend les dispositions nécessaires relatives à l'hébergement et au relogement des occupants lorsqu'il est l'autorité compétente en matière de police soit en police et en sécurité des établissements d'hébergement (hôtels meublés). Le préfet est compétent en matière d'insalubrité sauf exceptions.

5 Le recouvrement des frais :

L'indemnité représentative des frais engagés pour le relogement peut être évaluée à une année du loyer prévisionnel.

Cette somme est recouvrée comme en matière de contributions directe par l'émission d'un titre de recette.

IV. LES AUTRES SITUATIONS RENDANT L'HABITAT IMPROPRE A L'HABITATION

La lutte contre les locaux impropres à l'habitation et autres immeubles insalubres relèvent de plusieurs procédures contenues au Code de la Santé Publique.

- les locaux impropres par nature à l'habitation

Les caves, sous-sols, combles et pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur sont interdits à l'habitation que ce soit à titre gratuit ou onéreux. A cette liste ont été ajoutés plus généralement « les autres locaux impropres par nature à l'habitation (ord du 15/12/2002 CSP art. L. 1331-22).

Le préfet met en demeure la personne qui a mis à disposition de tels locaux de faire cesser cette situation dans le délai qu'il fixe. Cette mise en demeure est réalisée par arrêté ; elle peut être assortie de sanctions pénales.

- **les logements mis à disposition en sur occupation (CSP L ; 1331-23 nouv.)**

Les locaux ne peuvent être mis à disposition à titre gratuit ou onéreux, dans des conditions qui conduisent manifestement à leur sur-occupation.

Cette disposition vise les « marchands de sommeil » qui louent des locaux en sur occupation en toute connaissance de cause. Elle ne vise pas l'hypothèse d'un surpeuplement provoqué par les occupants eux-mêmes.

Le préfet met en demeure par arrêté la personne qui a mis à disposition les locaux de faire cesser cette situation dans le délai qu'il fixe.

- **les locaux impropres à l'habitation en raison de l'utilisation qui en est faite**

Les locaux ou installations qui ne sont pas en eux-mêmes impropres à l'habitation, mais présentent un danger pour la santé et la sécurité des occupants en raison de l'utilisation qui en est faite peuvent donner lieu à injonction du préfet.

L'injonction intervient après avis de la CDERST et a pour objet de mettre fin aux dangers constatés dans un délai fixé par le préfet.

Le pouvoir d'intervention du maire dès lors qu'un trouble à l'ordre public est constaté en l'occurrence un risque pour la sécurité des occupants.

Les travaux d'office

Depuis l'entrée en vigueur de la loi SRU les travaux prescrits, par un arrêté d'insalubrité remédiable ou rendus nécessaires par une déclaration d'insalubrité irrémédiable, peuvent être exécutés d'office sans autorisation préalable du juge judiciaire après mise en demeure restée sans effet.

2ème partie : LE MAIRE ET LA POLICE DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE (ordonnance du 15/12/05)

Le maire exerce une police sanitaire dans le cadre de ses pouvoirs généraux de police (art L 2212 du CGCT).

1) Le maire est traditionnellement l'autorité de police de droit commun au niveau local. Il lui appartient au titre de son pouvoir de police générale de faire respecter la salubrité publique (art L.2212 du CGCT). Pour ce faire, le maire se fonde sur le règlement sanitaire départemental.

Il s'agit de décision qui relève du pouvoir propre du maire (arrêté) et non sur délibération du conseil municipal.

A ce titre il appartient au maire de :

- Rappeler aux administrés leurs obligations en matière légale et réglementaire et notamment celles contenues dans le Règlement Sanitaire Départemental et le Code de la Construction et de l'Habitation.
- Prescrire toute mesure utile à la disparition des causes d'insalubrité (mise en demeure par voie d'arrêté fondé sur les règlements et notamment le RSD).

Dans les communes non pourvues, de SCHS les visites des logements sont effectuées par des agents assermentés.

En matière de lutte contre l'insalubrité, les infractions aux prescriptions du Code de la santé sont constatées par les officiers et agents de police judiciaire ainsi que par les fonctionnaires et agents du ministère de la santé ou des collectivités territoriales habilités et assermentés (Code de la Santé Publique art L 1312-1).

Les agents nommés par le maire devront donc avoir prêté serment. Le maire dispose de la faculté de faire assermenter les agents qu'il nomme (Code des Communes art L412 18).

La visite des logements peut même être effectuée par des contractuels ou opérateurs mandatés non assermentés avec l'accord des occupants.

2) En matière d'insalubrité, l'existence de procédures spécifiques relevant du préfet n'interdisent nullement au maire d'intervenir en cas d'urgence ou de nécessité absolue.

Dans ces cas, il est même recommandé d'intervenir alors même que le préfet sera chargé de la procédure complète.

Cependant, l'exécution d'office des arrêtés de police du maire n'étant pas prévue par les textes elle est réservée aux cas d'une exceptionnelle gravité et ne permet pas le recouvrement des frais engagés par la collectivité.

A la différence des arrêtés pris en matière de péril et d'insalubrité les arrêtés fondés sur le pouvoir de police général du maire ne sont pas assortis d'un régime de protection des occupants.

D'où l'intérêt de privilégier les procédures de police spéciale (CSP ou CCH) en complément de la police générale ou de manière autonome lorsque leurs conditions d'application sont réunies.

Rédacteur :

M Pierre SICOT, juriste en charge de la rubrique "*l'Adil communique*"

Pour toutes informations complémentaires **écrire à :**

communiqu@adil83.org

Pour contacter l'A.D.I.L.:

Siège social Toulon
Maison de l'habitat
5 Rue Racine
Tél : 0825.77.88.77 (0,15€/minute)
Fax : 04.94.22.65.81
Internet : www.adil83.org

Antenne Draguignan
Maison de l'habitat
90, Avenue Jean Boyer
Tél : 04.98.10.53.63
Fax : 04.98.10.53.64
Internet : www.adil83.org