



**Conseil général des  
ponts et chaussées**  
N° 004886-01

**Inspection générale  
de l'administration**  
N° 07-017-01

**Inspection générale  
des affaires sociales**  
N° RM 2007-058P

**Rapport sur la lutte contre l'habitat  
indigne**

**Rapport présenté par :**

**Conseil Général des Ponts et Chaussée**

Dominique DUCOS-FONFREDE  
Chargé de mission

Claude HOSSARD  
Ingénieur générale des ponts et chaussées

**Inspection Générale de l'Administration**

Roger MARION  
Préfet, chargé de mission

Xavier PRETOT  
Inspecteur général

**Inspection générale des affaires sociales**

Philippe BLANCHARD  
Inspecteur général

**MAI 2007**

Le logement indigne revêt une ampleur certaine notamment en raison de l'insuffisance de l'offre de logement social et d'hébergement, l'observation s'appliquant, tout particulièrement, à certaines zones géographiques, tels le nord de la France, l'arc méditerranéen ou l'est parisien. S'il est vrai que les données précises manquent sur ce point, on estime aujourd'hui le parc privé potentiellement indigne à 1,8 million de logements (2005).

Les instruments ne manquent pas pour remédier au logement indigne. La politique publique peut s'appuyer, en la matière, sur un arsenal juridique, dont les principales composantes, la police de la salubrité des immeubles et des agglomérations et la police des immeubles menaçant ruine, ont été récemment réformées, sur des mécanismes d'intervention qui ont fait leurs preuves (telles les maîtrises d'œuvre urbaines et sociales [MOUS], les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat [OPAH]) et les opérations publiques de résorption de l'habitat insalubre [RHI]) et sur les moyens techniques et financiers de certaines institutions spécialisées (telles l'Agence nationale pour l'habitat [ANAH], le PACT-ARIM ou l'Agence nationale de rénovation urbaine [ANRU]).

La mise en œuvre de ces instruments se heurte, en pratique, à des difficultés qui en affectent la portée et l'efficacité et qui tiennent, pour une part essentielle, à la pluralité des autorités, des procédures, des acteurs et des financements.

1°) Le pouvoir de décision relève ainsi, selon la nature des mesures envisagées, du préfet (police de la salubrité, saturnisme), du maire agissant au nom de l'Etat (dans les communes dotées d'un service communal d'hygiène et de sécurité) ou du maire agissant au nom de la commune (police des immeubles menaçant ruine). La dissociation du pouvoir de police (du ressort exclusif du maire) et de certaines compétences en matière de logement (prises en charge par une intercommunalité) vient parfois compliquer davantage encore la distribution des responsabilités.

2°) L'instruction des dossiers et l'exécution des mesures prises font appel, de même, à de nombreux services (DDE et DDASS, services communaux, etc.); l'accompagnement social et le relogement, provisoire ou définitif, met également en jeu d'autres partenaires publics ou privés (bailleurs sociaux, associations, etc.), sans omettre le rôle des organismes sociaux (caisses d'allocations familiales et mutualité sociale agricole).

3°) La lutte contre l'habitat indigne souffre également d'insuffisances d'ordre technique, qu'il s'agisse du repérage des situations de logement indigne (qui implique nombre d'acteurs sans véritable coordination, ni surtout références communes), et de l'ingénierie indispensable au traitement des logements indignes.

4°) Le financement implique enfin le concours de l'ANAH, des organismes sociaux (CAF et MSA) et parfois des collectivités territoriales et, notamment, du département.

C'est en définitive d'un cruel manque de coordination et de pilotage que souffre la politique de lutte contre l'habitat indigne. S'il est d'heureuses exceptions (par ex. : la Charente ou l'Indre-et-Loire), on se doit de constater en effet, dans l'ensemble, l'insuffisance, voire l'absence de coordination dans les interventions des partenaires impliqués, faute d'un pilote clairement identifié et reconnu, faute également, sur bien des points du territoire, d'une

volonté clairement affichée, notamment par les élus, de s'engager résolument dans une véritable politique de résorption de l'habitat dangereux et insalubre, qui s'accorde, au demeurant, aux priorités définies, parallèlement, dans le domaine du logement social, de l'hébergement et de la prise en charge des populations en difficultés.



Faut-il, pour remédier à cette situation, instituer une procédure unique entre les mains d'une autorité unique ? Pour la mission d'inspection, la réponse à la question ne peut qu'être négative pour une raison fort simple : en confiant au représentant de l'Etat dans le département le pouvoir de répondre, par des mesures appropriées prises au titre de la police de la salubrité des immeubles et des agglomérations, aux risques pour la santé et la sécurité que présentent certains immeubles pour leurs occupants, la réforme opérée, principalement, par les dispositions de l'ordonnance du 15 décembre 2005 a répondu par l'affirmative.

Il convient toutefois, pour rendre pleinement opératoire l'objectif que les pouvoirs publics se sont ainsi assignés, d'en tirer l'ensemble des conséquences juridiques, techniques, administratives et financières. Tel est l'objet des propositions et recommandations qu'elle a entendu formuler sur ce point :

### **1.- Confirmer, préciser et compléter la police de la salubrité des immeubles et des agglomérations :**

**1.-1.-** Préciser, si besoin est, le champ d'application de la police de la salubrité des immeubles et des agglomérations ;

**1.-2.-** Réintégrer dans la police de la salubrité les dispositifs spécialisés qui concourent au même objet (par ex. : lutte contre le saturnisme) ;

**1.-3.-** Insérer, si besoin est, dans les dispositions qui les régissent, les règles de concours des polices spéciales de manière à prévenir les conflits ;

**1.-4.-** User en tant que de besoin de la voie répressive.

### **2.- Mieux structurer l'organisation :**

**2.-1.-** Constituer un véritable réseau national de lutte contre l'habitat indigne ;

**2.-2.-** Doter le réseau d'une tête nationale de réseau

**2.-3.-** Structurer autour du préfet le réseau au niveau du département

**2.-4.-** Mieux articuler les politiques et programmations départementales relatives au logement, à l'habitat et à l'hébergement

**3.- Améliorer et mieux utiliser les outils opérationnels :**

**3.-1.-** Mieux repérer les situations d'habitat indigne ;

**3.-2.-** Mieux déterminer la procédure applicable ;

**3.-3.-** Simplifier et sécuriser l'instruction des dossiers ;

**3.-4.-** Mieux utiliser les procédures propres aux opérations d'ensemble ;

**3.-5.-** Encourager le bail à réhabilitation.

**4.- Rationaliser le financement :**

**4.-1.-** Instituer un fonds départemental de lutte contre l'habitat indigne ;

**4.-2.-** Doter le budget de la RHI à hauteur des besoins locaux ;

**4.-3.-** Mieux suivre et évaluer l'emploi des fonds consacrés à la lutte contre l'habitat indigne.



## Sommaire

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>2</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE - UN BILAN EN DEMI-TEINTE.....</b>	<b>5</b>
1.1 UN DISPOSITIF JURIDIQUE COMPLEXE .....	6
1.1.1 <i>L'éventail des textes applicables</i> .....	7
1.1.1.1 Le partage entre deux polices administratives .....	7
1.1.1.2 Les autres dispositions.....	8
1.1.2 <i>Les difficultés d'interprétation et d'application</i> .....	11
1.1.2.1 L'absence de définition juridique .....	11
1.1.2.2 Une apparente dispersion des moyens juridiques .....	12
1.1.2.3 De réelles difficultés d'application .....	13
1.1.3 <i>Les incidences du droit pénal</i> .....	16
1.2 UNE INSUFFISANTE COORDINATION DES ACTEURS.....	17
1.2.1 <i>La maîtrise d'œuvre de la lutte contre l'habitat indigne est partagée entre le maire et le préfet</i> .....	18
1.2.1.1 Les principaux cas de figure .....	18
1.2.1.2 le traitement effectif des situations recensées.....	19
1.2.2 <i>Une multiplicité d'acteurs</i> .....	20
1.2.2.1 L'hétérogénéité du repérage et du signalement des situations d'insalubrité, .....	20
1.2.2.2 La mise en œuvre des procédures administratives ;.....	21
1.2.3 <i>La coordination des acteurs ; une situation très hétérogène</i> .....	22
1.3 LES OUTILS OPÉRATIONNELS ET FINANCIER : UNE MOBILISATION ET UNE COORDINATION DIFFICILES .....	23
1.3.1 <i>L'ingénierie</i> .....	23
1.3.1.1 La maîtrise d'œuvre urbaine et sociale .....	23
1.3.1.2 Les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH).....	24
1.3.2 <i>L'Agence Nationale de Rénovation Urbaine -ANRU</i> .....	24
1.3.3 <i>Les opérations publiques de résorption de l'habitat insalubre (RHI)</i> .....	25
1.3.4 <i>L'Agence Nationale de l'Habitat – ANAH</i> .....	27
1.3.5 <i>La lutte contre le saturnisme</i> .....	29
1.3.6 <i>Les autres dispositifs de financement</i> .....	29
1.3.7 <i>Les dispositifs de préfinancement</i> .....	30
1.3.7.1 Le « fonds de renouvellement urbain » (FRU) permet, d'une part, la bonification d'intérêts des prêts, d'autre part, d'assurer la continuité du dispositif d'avance du préfinancement des subventions pour le parc privé... 30	
1.3.7.2 Le « fonds d'aide au relogement d'urgence » (FARU) peut lui aussi intervenir lorsque le préfet déclare l'insalubrité immédiate et l'interdiction d'habiter l'immeuble. ....	30
<b>DEUXIÈME PARTIE - PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>33</b>
2.1 CONFIRMER, PRÉCISER ET COMPLÉTER LA POLICE DE LA SALUBRITÉ DES IMMEUBLES ET DES AGGLOMÉRATIONS.....	33
2.2 MIEUX STRUCTURER L'ORGANISATION.....	34
2.2.1 <i>Constituer un véritable réseau national de lutte contre l'habitat indigne</i> .....	34
2.2.2 <i>Doter le réseau d'une tête nationale</i> .....	35
2.2.3 <i>Structurer autour du Préfet le réseau au niveau départemental</i> .....	35
2.2.4 <i>Mieux articuler les politiques et programmations départementales qui portent sur le logement, l'habitat et l'hébergement des personnes défavorisées.</i> .....	35
2.3 AMÉLIORER ET MIEUX UTILISER LES OUTILS OPÉRATIONNELS .....	36
2.3.1 <i>Mieux repérer et mieux signaler</i> .....	36
2.3.2 <i>Mieux déterminer la procédure applicable</i> .....	36
2.3.3 <i>Simplifier et sécuriser l'instruction du dossier</i> .....	36
2.3.4 <i>Mieux utiliser les procédures propres aux opérations</i> .....	37
2.4 RATIONALISER LE FINANCEMENT .....	37
2.4.1 <i>Instituer un fonds départemental de lutte contre l'habitat indigne</i> .....	37
2.4.2 <i>Doter le budget de la RHI à hauteur des besoins locaux, par redéploiement, le cas échéant, des crédits non consommés par d'autres politiques sectorielles (crédits ANAH notamment).</i> .....	38
2.4.3 <i>Mieux suivre et évaluer l'emploi des fonds consacrés à la lutte contre l'habitat indigne.</i> .....	38
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>39</b>
<b>ANNEXES</b>	

## Introduction

Par lettre en date du 24 juillet 2006<sup>1</sup>, le ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et le ministre de la santé et des solidarités ont donné instruction à l'inspection générale de l'administration, au conseil général des ponts et chaussées et à l'inspection générale des affaires sociales de diligenter une mission d'étude relative à la lutte contre l'habitat indigne et, plus particulièrement, à la dévolution à une seule et même autorité agissant dans le cadre d'une procédure unique, de manière à répondre plus efficacement et plus rapidement aux risques créés par l'insécurité et l'insalubrité de nombreux immeubles d'habitation.

La mission ainsi confiée aux trois corps d'inspection et de contrôle s'inscrit dans un double contexte à la fois politique et juridique :

1°) Elle répond, en premier lieu, aux interrogations suscitées quant à la pertinence des procédures de prévention des risques, notamment dans les situations d'habitat exceptionnellement dégradé, par la multiplication, au cours de la période récente, d'incendies dramatiques survenus, à Paris, mais aussi dans d'autres villes de France (par exemple à Roubaix le 20 août 2006), dans certains immeubles à usage d'habitation. Elle fait d'ailleurs écho sur ce point au souhait formulé, à la fin de l'année 2005, par les auteurs du rapport élaboré par MM. Pelletier et Doutreligne représentant, respectivement, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et la Fondation Abbé-Pierre, qui concluaient à l'opportunité de réunir en une seule et même procédure, à la diligence d'une seule et même autorité, les compétences et les moyens qui concourent à la lutte contre l'habitat indigne et permettent de répondre, en particulier, aux situations qui comportent des risques graves et immédiats pour la sécurité et la santé des occupants<sup>2</sup>.

2°) Elle s'inscrit, en second lieu, en contrepoint de l'important travail de refonte des dispositions qui régissent les procédures de péril et d'insalubrité opéré par voie d'ordonnances conformément aux dispositions de l'article 38 de la Constitution. Ainsi habilité à agir par les dispositions de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005<sup>3</sup>, le Gouvernement a procédé, dans un premier temps, à la réforme en profondeur des procédures relatives aux immeubles insalubres et aux immeubles menaçant ruine<sup>4</sup>. Il a plus récemment, fort des dispositions insérées en ce sens dans la loi du 13 juillet 2006 (art. 44-V), réformé et modifié le régime du recouvrement des créances des collectivités publiques consécutives à la mise en œuvre de certaines des mesures de lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> V. Annexe 1

<sup>2</sup> indiquer la référence précise du rapport

<sup>3</sup> Loi n° 2005-32 du 18 janv. 2005 de programmation pour la cohésion sociale (art. 122), *J.O.*, 19 janv.)

<sup>4</sup> Ordonnance n° 2005-1566 du 15 déc. 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux, *J.O.*, 16 déc. Les dispositions de cette ordonnance ont été ratifiées, moyennant certaines modifications, par les dispositions de la loi n° 2006-872 du 13 juill. 2006 portant « Engagement national pour le logement » (art. 43-I). L'ordonnance du 15 déc. 2005 a fait l'objet, qui plus est, d'un important décret d'application (cf. décr. n° 2006-1359 du 8 nov. 2006 relatif à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux et à la sécurité des immeubles collectifs d'habitation et modifiant le code de la construction et de l'habitation et le code de la santé publique, *J.O.*, 10 nov., p. 16 875).

<sup>5</sup> Cf. Ordonnance n° 2007-42 du 11 janv. 2007 relative au recouvrement des créances de l'État et des communes résultant de mesures de lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux, *J.O.*, 12 janv., p. 767.

La mission confiée aux trois corps d'inspection s'insère, par ailleurs, dans un contexte plus général qui touche en définitive à la politique du logement dans son ensemble et, plus précisément, à la gestion et au développement du parc des logements sociaux et à l'accès même au logement des plus démunis, voire des personnes à revenus modestes. C'est en effet l'insuffisance d'une offre de logements « dignes » au regard de la demande qui est à la source du marché dynamique et profitable du logement « indigne »

Pour restreindre, voire éradiquer ce parc de logements indignes, les pouvoirs publics n'ont d'ailleurs pas ménagé leurs efforts en la matière au cours des années écoulées. Sans prétendre à l'exhaustivité, on mentionnera, plus particulièrement, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain<sup>6</sup>, la loi d'orientation et de programme pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003<sup>7</sup> et, plus récemment, la loi du 13 juillet 2006 portant « Engagement national pour le logement » ; traduisant sur le plan juridique les objectifs énoncés par le *Pacte national pour le logement* adopté le 1<sup>er</sup> septembre 2005, cette dernière tend à modifier sur nombre de points le droit des sols et le droit de la construction de manière à promouvoir le développement de l'offre de logement et à faciliter l'accès au logement<sup>8</sup>. Récemment débattue et adoptée par les assemblées, la loi instituant le droit au logement opposable devrait venir compléter, à terme rapproché, le dispositif en ouvrant aux personnes qui ne parviennent pas à se loger par leurs propres moyens une voie nouvelle dont la portée demeure toutefois à déterminer<sup>9</sup>. On aura garde enfin d'oublier les dispositions adoptées, notamment au cours de l'année 2004, dans le cadre de la décentralisation, qui exercent sur bien des points une incidence certaine sur la distribution des compétences et des moyens entre l'État et les collectivités territoriales<sup>10</sup>.

S'il convenait naturellement pour la mission d'inscrire sa réflexion dans un tel contexte d'ensemble et de veiller, en particulier, à ce que les recommandations et propositions qu'elle a entendu formuler s'accordent aux orientations ainsi fixées par le législateur, il ne lui appartenait pas, compte tenu de l'objet même de la lettre de mission et des délais qui lui étaient assignés, de traiter dans son ensemble de la politique du logement, ni même de la politique du logement social et de l'accès au logement, mais de s'en tenir, plus modestement, à la lutte contre l'habitat indigne proprement dite. Par ailleurs, les dispositions en la matière ayant fait l'objet, au cours de l'année écoulée, de réformes en profondeur, qui appellent encore d'ailleurs diverses mesures d'application, la mission s'est attachée, prioritairement, à s'assurer des conditions de la mise en œuvre *in concreto* des procédures existantes et à proposer non une nouvelle refonte des dispositions fraîchement édictées, mais un ensemble d'ajustements et d'aménagements de nature à en améliorer l'application et à en accroître les effets.

Pour mener à bien la tâche qui lui était impartie, la mission d'inspection s'est efforcée de rencontrer l'ensemble des administrations, collectivités et organismes intéressés au plan national : elle a rencontré ainsi, outre les représentants des cabinets des ministres

<sup>6</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 déc. 2000, *J.O.*, 14 déc.

<sup>7</sup> Loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003, *J.O.*, 2 août, p. 13 281

<sup>8</sup> Loi n° 2006-872 du 13 juill. 2006 portant « Engagement national pour le logement », *J.O.*, 16 juill., p. 10 662.

<sup>9</sup> Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, *J.O.*, 6 mars, p. 4 190. V. également l'ordonn. n° 2007-137 du 1<sup>er</sup> févr. 2007 relative aux offices publics de l'habitat, *J.O.*, 2 févr., p. 2 028.

<sup>10</sup> On mentionnera ainsi les dispositions de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (*J.O.*, 17 août), qui élargissent, au besoin sous la forme d'une expérimentation limitée dans le temps, les compétences des collectivités territoriales et de leurs établissements publics dans le domaine de l'habitat et de la salubrité.

commanditaires, les directions d'administration centrale intéressées, l'Agence nationale de l'habitat et le PACT-ARIM<sup>11</sup>. Elle a également entrepris plusieurs déplacements en province (Bouches-du-Rhône, Haute-Vienne, Indre-et-Loire, Haute Vienne, Hauts-de-Seine et Seine-Saint-Denis) ainsi qu'à Paris (Préfecture de police et préfecture de Paris, mairie de Paris) pour prendre la mesure de l'application sur le terrain du dispositif de lutte contre l'habitat indigne, prenant chaque fois l'attache du préfet, des services déconcentrés de l'État (DDASS et DDE), des collectivités territoriales (élus et fonctionnaires des services), des organismes publics et privés (caisse d'allocations familiales, MSA, PACT-ARIM, ADIL etc.).

La problématique particulière des collectivités territoriales d'outre mer n'a pas été abordée par la mission. Elle fait en effet l'objet d'une politique globale du Ministère de l'Outre Mer.

Pour la commodité de l'exposé, on s'efforcera, dans un premier temps, de dresser le bilan du dispositif de lutte contre l'habitat indigne, de ses points forts et de ses limites, avant de formuler, dans un second temps, un ensemble de recommandations et de propositions propres à remédier aux difficultés constatées et à améliorer ainsi l'efficacité de l'action menée en la matière autant par l'État que par les partenaires publics et privés.



## Première partie - Un bilan en demi-teinte

### Introduction ; l'ampleur du phénomène

**A/ Les difficultés actuelles du logement social français** se résument à quelques chiffres bien connus ; 1 787 114 demandeurs de logement social inscrits en 2005 (dont les 2/3 à ressources très modestes). Parmi ces demandeurs, 523 683 étaient déjà logé en HLM (demandes de changement de logement en raison d'évènements familiaux, changements professionnels etc...). La demande « nette » (liste d'attente) de HLM était donc d'un peu moins de 1 300 000. L'ensemble de ces demandes a obtenu 408 000 réponses positives.

Cette rareté produit des effets multiples, parmi lesquels l'« embouteillage » de tous les dispositifs d'insertion, d'hébergement d'urgence, d'accueil des demandeurs d'asile, de sortie d'hospitalisation etc. et l'apparition de la grande pauvreté sur la voie publique.

Elle induit aussi une forte demande pour le parc de logements indignes et obère toutes les opérations de relogement, même transitoire.

Elle conduit les collectivités publiques (l'Etat mais aussi certains conseils généraux) elles-mêmes à recourir à ce parc (chambres d'hôtel de mauvaise qualité essentiellement) en catastrophe à l'approche de l'hiver. En effet, toutes les capacités d'accueil, normalement suffisantes pour les publics auxquels elles sont destinées, sont en grande partie occupées en permanence (logement de fait) par des personnes qui trouvaient autrefois leur place dans le parc HLM (travailleurs pauvres mais aussi salariés modestes, seuls ou en famille avec enfants, femmes isolées, jeunes majeurs en travail précaire etc.). Ainsi près de la moitié des 11 200 places d'accueils temporaires de l'Etat utilisent le segment inférieur du parc hôtelier, surtout dans les grandes agglomérations (cf. rapport du préfet d'Ile de France au ministre de la cohésion sociale 2005).

Les difficultés concrètes de relogement, transitoire ou définitif, des habitants touchés par les opérations de lutte contre l'habitat indigne constituent l'une des difficultés majeures de cette politique publique et explique la prudence de certains acteurs, en premier lieu les communes, à s'engager dans ces actions. En réalité les villes qui arrivent à reloger sont celles qui disposent d'un office HLM associé à la démarche. Le « patriotisme municipal » obère aussi beaucoup les possibilités de relogements, les maires se disputant rarement l'accueil d'habitants d'autres communes en situation de précarité/pauvreté

### **B/ L'offre de logements indignes en France métropolitaine répond en partie à cette rareté**

Le phénomène de l'habitat indigne est difficile à quantifier (cf. infra annexe 7) ; si l'on dispose d'informations relativement fiables sur le recours aux mesures d'insalubrité, il n'y a pas de données nationales sur le recours à la police des immeubles menaçant ruine mise en œuvre par les communes ni sur les hôtels meublés.

- **Activité en matière de péril (2005)**

Il n'y a aucun recensement des arrêtés de péril, aucune donnée sur ceux qui concernent des immeubles habités. Il y a nécessité de mobiliser les préfetures sur ce sujet (contrôle de légalité) et d'appuyer les communes dans le recueil et la transmission de ces informations. Quelques cellules se mettent en place ici ou là. Toutefois, sur la base des deux départements actuellement correctement renseignés, on ne peut pas mésestimer la part du péril comme outil d'intervention sur les immeubles relevant de la problématique de la lutte contre l'habitat indigne.

**Var :** 49 arrêtés de péril (Toulon essentiellement, immeubles habités) et 40 arrêtés d'insalubrité pour 105 logmts

**Seine St Denis :** 73 arrêtés de péril et 110 arrêtés d'insalubrité (288 logmts)

- **Connaissance du parc d'hôtels meublés**

A l'heure actuelle, il y a une réelle méconnaissance de la situation, sauf à Paris, malgré les multiples informations disponibles dans les rapports des commissions de sécurité (préfetures)

On estime entre 2500 et 3000 le nombre d'hôtels meublés en France.

- **Le parc privé potentiellement indignes (PPPI)**

Les dernières données rassemblées par l'ANAH (cf. tableau en annexe) chiffrent à hauteur de 1,8 millions logements en 2005 le parc privé potentiellement indigne (PPPI) selon les données FILOCOM (fichier des logements communaux produit par la direction générale des impôts – DGI- et actualisé tous les deux ans.) et INSEE (enquêtes/recensements du recensement général de la population – RGP). Le secteur HLM (parc public) n'est pas concerné. Ce stock est en constant renouvellement (« production » de nouveaux logements indignes par sur occupation etc. et « suppression » par divers polices administratives, opérations d'urbanisme etc.).

Les pourcentages les plus élevés (plus de 12% du parc privé) de logements frappés par un arrêté d'insalubrité dans le parc privé potentiellement indigne (PPPI) concernent 25 départements, dont le NORD et les ARDENNES, La MANCHE et les COTES D'ARMOR, l'arc méditerranéen à l'exception logique des ALPES MARITIMES mais également la majorité des départements du grand Sud-Ouest et du Massif Central ainsi que la CORSE. En région parisienne, les arrondissements du nord est parisien et le bassin de vie qui les prolonge dans le VAL D'OISE, ainsi que la SEINE SAINT DENIS complètent le champ des territoires prioritaires.

## 1.1 Un dispositif juridique complexe

La lutte contre l'habitat indigne repose, du point de vue juridique, sur un ensemble de dispositions à l'origine parfois fort ancienne, qui s'inscrivent, pour l'essentiel, dans le cadre des pouvoirs de police générale et spéciale des autorités administratives. Récemment réformées pour partie, ces dispositions n'en conservent pas moins une réelle complexité. On ne saurait par ailleurs sous-estimer l'importance autant que la dimension propre du droit pénal.

### **1.1.1 L'éventail des textes applicables**

#### *1.1.1.1 Le partage entre deux polices administratives*

Le traitement des problèmes posés par l'habitat insalubre ou dangereux repose principalement, les dispositions issues de l'ordonnance du 15 décembre 2005 ne se sont pas fait faute de le confirmer, sur deux polices administratives : la police de la salubrité des immeubles et des agglomérations et la police des immeubles menaçant ruine.

De ces deux polices spéciales, on retiendra les éléments caractéristiques suivants :

1°) Fondée sur les dispositions du Code de la santé publique (art. L. 1331-22 et s.), la *police de la salubrité des immeubles et des agglomérations* étend ses effets, en particulier, aux bâtiments et locaux à usage d'habitation. Elle donne ainsi compétence à l'autorité administrative (en principe le préfet du département) pour interdire la mise à disposition aux fins d'habitation des locaux qui, tels que les caves, sous-sols, combles et autres pièces dépourvues d'ouvertures sur l'extérieur, sont impropres à l'habitation (art. L. 1331-22), pour mettre fin à la suroccupation des locaux (art. L. 1331-23) et pour prescrire les travaux de mise en conformité nécessaires des locaux à usage d'habitation qui présentent un danger pour la santé ou la sécurité de leurs occupants (art. L. 1331-24). La police de la salubrité des immeubles et des agglomérations trouve également à s'appliquer aux immeubles d'habitation pris dans leur ensemble, voire s'inscrire dans un périmètre global, et conduire, selon les cas, à la prescription de travaux de remise en état ou bien à la déclaration d'insalubrité lorsque l'immeuble s'avère frappé d'une insalubrité irrémédiable. Dans tous les cas, c'est normalement au propriétaire de l'immeuble qu'incombe le relogement, temporaire ou définitif, de ceux qui occupent l'immeuble qui fait l'objet d'une mesure d'interdiction temporaire ou définitive d'occupation. La mise en œuvre de la police de la salubrité est assortie, en amont, de règles de forme et de procédure, destinées à garantir les droits des parties prenantes et, au premier chef, des propriétaires et titulaires d'autres droits réels sur les immeubles litigieux. Les dispositions du Code de la santé publique ouvrent enfin à l'autorité publique la possibilité de procéder, en cas d'inaction du propriétaire, à l'exécution d'office, aux frais de ce dernier, de certaines des mesures qu'elle est appelée à édicter (travaux de mise en conformité des locaux).

2°) Fondée sur les dispositions du Code de la construction et de l'habitation (art. L. 511-1 et s.), la *police des immeubles menaçant ruine* s'applique à l'ensemble des immeubles et bâtiments, qu'ils soient ou non à usage d'habitation, dès lors qu'ils menacent ruine, qu'ils pourraient par leur effondrement compromettre la sécurité ou que, d'une façon générale, ils n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique (art. L. 511-1). La police des immeubles menaçant ruine habilite ainsi le maire de la commune (à Paris, le préfet de police agissant dans le cadre de ses compétences de police municipale) à mettre en demeure, à l'issue d'une procédure contradictoire, le propriétaire de l'immeuble, de procéder aux réparations nécessaires pour mettre fin durablement au péril ou bien à la démolition en tout ou partie de l'immeuble litigieux, et de prendre, s'il y a lieu, les mesures indispensables pour préserver les immeubles mitoyens. En cas de péril imminent, l'autorité de police peut, au vu du constat de l'état des immeubles dressé par un expert désigné par le tribunal administratif, ordonner les mesures nécessaires pour garantir la sécurité et,

notamment, l'évacuation de l'immeuble<sup>12</sup>. Dans l'un et l'autre cas, le maire peut, en cas d'inexécution des mesures prescrites, faire procéder d'office, aux frais du propriétaire, à la réalisation des mesures et travaux. La loi met également à la charge du propriétaire le relogement ou l'hébergement des occupants chaque fois que l'immeuble est frappé d'une interdiction définitive ou temporaire d'habiter ou d'occuper les locaux (art. L. 511-5).

Que l'autorité publique intervienne sur le fondement de la police de la salubrité ou bien use de la police des immeubles menaçant ruine, le *relogement* temporaire ou définitif des occupants de l'immeuble qui fait l'objet d'une mesure d'interdiction ou d'évacuation, est désormais soumis à un ensemble de règles communes, fixées par les dispositions du Code de la construction et de l'habitation (art. L. 521-1 et s.), auxquelles renvoient, en tant que de besoin, les dispositions du Code de la santé publique. Telles que résultant des modifications opérées par l'ordonnance du 15 décembre 2005, ces dispositions procèdent à la définition de l'occupant qui peut prétendre au relogement<sup>13</sup>, font obligation au propriétaire ou à l'exploitant de pourvoir au relogement ou à l'hébergement des occupants de l'immeuble litigieux, et précisent les incidences de la mesure de police tant sur les baux et contrats que sur les loyers ou sommes versées en contrepartie de l'occupation ; elles prévoient enfin, en cas de défaillance du propriétaire ou de l'exploitant, la substitution de la collectivité publique (à savoir l'État ou la commune selon la nature de la mesure), le propriétaire ou l'exploitant étant tenu, dans cette hypothèse, au paiement d'une indemnité représentative des frais engagés pour le relogement, normalement égale à un an du loyer prévisionnel et recouvrée comme en matière de contributions directes.

#### 1.1.1.2 Les autres dispositions

La lutte contre l'habitat indigne peut s'autoriser par ailleurs, indépendamment des deux polices spéciales susmentionnées, de plusieurs séries de dispositions législatives et réglementaires spécialisées.

1°) Certaines d'entre elles complètent ou doublent la police de la salubrité des immeubles et des agglomérations, dont elles constituent, en quelque sorte, une déclinaison spécialisée. Il en va ainsi, en particulier, des règles propres aux *risques liés à la présence de plomb*, qui s'inscrivent dans le cadre de la protection de la santé de l'enfant (C. santé publ., art. L. 1334-1 et s.). C'est, dans cette hypothèse, le dépistage d'un cas de saturnisme chez une personne mineure par un médecin, qui déclenche la procédure. Une fois informé par ce dernier, le préfet fait procéder par les services de la DDASS (ou du Service communal d'hygiène et de santé) à une enquête sur les origines de l'intoxication et, le cas échéant, à un diagnostic portant sur les revêtements des immeubles ou parties d'immeubles fréquentés par le mineur ; si le diagnostic est avéré, il appartient à l'autorité publique d'inviter le propriétaire ou l'exploitant de l'immeuble à prendre les mesures appropriées et, à défaut, de pourvoir à la réalisation d'office et aux frais des intéressés des travaux indispensables ainsi qu'au relogement ou à l'hébergement temporaire des occupants de l'immeuble.

<sup>12</sup> Si la distinction du péril ordinaire et du péril imminent subsiste, les dispositions de l'ordonnance du 15 déc. 2005 ont mis fin, en revanche, au mécanisme antérieur qui conduisaient, dans le premier cas, à la saisine systématique du tribunal administratif aux fins d'homologation de l'arrêté de péril édicté par le maire. Désormais les mesures édictées par le maire sont exécutoires par elles même, sauf à leur destinataire (ou aux tiers intéressés) à les contester devant le tribunal administratif.

<sup>13</sup> Il s'agit, plus précisément, de l'occupant titulaire d'un droit réel conférant l'usage de l'immeuble, du locataire, du sous-locataire ou de l'occupant de bonne foi des locaux à usage d'habitation et des locaux d'hébergement constituant son habitation principale (art. L. 521-1, al. 1<sup>er</sup>).

2°) D'autres procèdent de l'application de polices spéciales qui se rapportent, de même, à la sécurité de ceux qui occupent un immeuble à usage d'habitation ou d'hébergement.

Deux polices spéciales méritent ainsi mention<sup>14</sup>:

► La police des *établissements recevant du public*<sup>15</sup> s'étend à l'ensemble des immeubles fréquentés par le public. La réglementation<sup>16</sup> applicable aux établissements recevant du public repose sur une double classification des établissements en catégories, selon l'effectif du public et du personnel, et en types, selon la nature de l'activité développée au sein de l'effectif. Elle comporte, à la charge des exploitants, de multiples obligations relatives à l'aménagement et à l'exploitation de l'établissement (matériaux de construction, accès, signalisation, mesures de prévention, etc.) ; les établissements sont soumis périodiquement aux contrôles exercés par les commissions de sécurité, l'autorité publique (le maire ou le préfet selon le cas) étant habilitée, s'il y a lieu, à prescrire des mesures de mise en conformité, voire à procéder à la fermeture de l'établissement.

Ces dispositions trouvent à s'appliquer à certains immeubles d'hébergement. Il en va ainsi en particulier, d'une part, des hôtels et établissements assimilés (gîtes ruraux, auberges de jeunesse, etc.), d'autre part, des établissements qui accueillent et hébergent, quelle qu'en soit la durée, des personnes (maisons de retraite, établissements pour personnes handicapées, etc.)<sup>17</sup>.

► Les *établissements sociaux et médico-sociaux* sont également soumis, en application des dispositions du Code de l'action sociale et des familles, à des contrôles spécifiques, qui touchent, le cas échéant, à la sécurité et à la salubrité des bâtiments d'hébergement des publics qu'ils accueillent. Indépendamment des contrôles exercés par l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation de fonctionnement<sup>18</sup>, la loi confère au préfet, lorsque « la santé, la sécurité ou le bien-être moral ou physique des personnes hébergées sont menacés ou compromis par les conditions d'installation, d'organisation ou de fonctionnement de l'établissement », le pouvoir d'enjoindre aux responsables de celui-ci de remédier aux insuffisances, inconvénients ou abus dans le délai qu'il leur fixe à cet effet et, à défaut, d'ordonner la fermeture totale ou partielle, définitive ou provisoire, de l'établissement (Code

<sup>14</sup> Encore s'en tiendra-t-on, pour les besoins du présent rapport, aux polices spéciales d'application générale ; il conviendrait, pour être exhaustif, de mentionner les dispositions propres à tel ou tel risque qui concourent, le cas échéant, à la protection des habitants contre les risques inhérents à la structure de l'immeuble ou à son exploitation. Il en va ainsi, par exemple, des dispositions, récemment modifiées, relatives à la sécurité des ascenseurs (C. constr. Et hab., art. L. 125-1 et s.).

<sup>15</sup> Les dispositions du Code de la construction et de l'habitation s'appliquent, plus précisément, à la *protection contre les risques d'incendie et de panique dans les immeubles recevant du public*.

<sup>16</sup> Prise sur le fondement des dispositions des art. L. 123-1 et s. du Code de la construction et de l'habitation, la réglementation repose sur les dispositions réglementaires du même code (art. R. 123-1 et s.) et, plus encore, sur le règlement de sécurité du 25 juin 1980 édicté par voie d'arrêté interministériel et modifié à de multiples reprises.

<sup>17</sup> Au nombre des types d'établissements recensés par le règlement de sécurité du 25 juin 1980, figurent ainsi les hôtels et pensions de famille (type O), les établissements de soins (type U) et les structures d'accueil pour personnes âgées et personnes handicapées (type J).

<sup>18</sup> Selon la nature de l'activité de l'établissement, l'autorisation relève de la compétence du préfet (par exemple le Centre d'Accueil de Soins et d'Hébergement, le CASH, de Nanterre), de la compétence du président du conseil général (par ex. : maison de retraite) ou encore de la compétence conjointe des deux autorités (par ex. : établissements pour mineurs en difficultés).

de l'action sociale et des familles, art. L. 331-5). Ces dispositions peuvent recevoir application, la jurisprudence administrative comporte sur ce point plus d'une illustration, notamment lorsque les dysfonctionnements constatés se rapportent à la sécurité ou à la salubrité de l'établissement.

3°) L'institution de polices spéciales plus particulièrement dédiées à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux ne fait pas obstacle, par ailleurs, à l'application des pouvoirs de *police générale* qui appartiennent, respectivement, au maire et au préfet.

La police générale s'applique en particulier, en application des dispositions désormais insérées sous l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, à la préservation et au rétablissement de la sécurité et de la salubrité publique. Fort de ces dispositions, le maire de la commune est fondé à prendre toutes mesures utiles pour prévenir les risques qui pèsent sur la sécurité et la salubrité des habitations et prescrire au besoin les mesures et travaux indispensables, y compris l'évacuation des immeubles et l'interdiction de leur accès. Il peut même, en cas de danger grave et imminent, prescrire l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances, sous réserve d'en informer sans délai le représentant de l'État (art. L. 2212-4).

4°) On n'aura garde d'oublier enfin que la lutte contre le logement indigne peut s'inscrire, en dehors de l'intervention de la collectivité publique, dans le cadre des rapports entre le propriétaire des locaux et ceux qui les occupent. Dans leur rédaction modifiée par la loi du 13 décembre 2000, les dispositions du Code civil font ainsi obligation au bailleur « de délivrer au preneur la chose louée et, s'il s'agit de son habitation principale, un logement décent » (art. 1719). Cette obligation est rappelée et précisée, s'agissant plus précisément des baux à usage d'habitation, par les dispositions de la loi du 6 juillet 1989 (art. 6, réd. loi n° 2006-872, art. 48-III). La définition du logement décent fait l'objet, plus précisément, d'un décret en Conseil d'État<sup>19</sup>.

La notion de logement décent est, par ailleurs, au nombre des conditions d'attribution de l'allocation de logement. Suivant les dispositions de l'article L. 542-2 du Code de la sécurité sociale, l'allocation de logement n'est due, indépendamment des conditions relatives aux ressources, qu'aux personnes qui habitent un logement qui répond aux caractéristiques du logement décent<sup>20</sup> ainsi qu'à des conditions de peuplement<sup>21</sup>. Il appartient aux caisses d'allocations familiales de procéder à la vérification sur place des exigences ainsi énoncées par la loi (art. L. 542-6, al. 1<sup>er</sup>) ; lorsque le logement occupé par l'allocataire ne répond pas à la définition du logement décent, ce dernier s'expose à la suspension ou à la suppression de l'allocation, à moins qu'il n'ait entamé, notamment à l'égard du propriétaire des lieux, les démarches et actions propres à remédier aux insuffisances du logement.

<sup>19</sup> Cf. décr. n° 2002-120 du 30 janv. 2002 (*J.O.*, 31 janv.). Les caractéristiques du logement décent tiennent à la fois au bâti (matériaux, isolation et ventilation, réseaux d'alimentation, etc.), aux dimensions et à l'aménagement (hauteur sous plafond, taille minimale, etc.) et aux équipements (chauffage, équipement sanitaire, électricité).

<sup>20</sup> Les dispositions du Code de la sécurité sociale renvoient explicitement sur ce point aux dispositions susmentionnées de l'art. 6 de la loi du 6 juill. 1989 mod.

<sup>21</sup> Les dispositions de l'art. L. 831-3 du Code de la sécurité sociale soumettent à des conditions de même facture l'attribution de l'allocation de logement à caractère social, destinée aux personnes âgées, aux handicapés, aux jeunes salariés ou encore aux étudiants, la formule s'appliquant également, moyennant des modalités particulières, aux personnes hébergées dans des unités ou établissements de long séjour.

## 1.1.2 Les difficultés d'interprétation et d'application

### 1.1.2.1 L'absence de définition juridique

Le panorama des dispositions législatives et réglementaires applicables au traitement de l'habitat indigne suggère une première réflexion, quelque peu iconoclaste il est vrai, qui tient à l'absence de toute substance juridique du terme.

1°) On remarquera en effet qu'aucune des législations précédemment mentionnées ne se rapporte *expressis verbis* à l'habitat indigne. Dans leur rédaction actuelle comme dans leur rédaction antérieure, les dispositions du Code de la santé publique traitent de la police de la *salubrité* des immeubles et des agglomérations, laquelle peut trouver à s'appliquer, plus particulièrement, lorsque les conditions d'utilisation d'un immeuble sont de nature à mettre en cause *la santé ou la sécurité* de ceux qui l'habitent<sup>22</sup>. Les autres polices spéciales reposent, elles-aussi, sur des considérations tenant soit à la sécurité (police des immeubles menaçant ruine, police des établissements recevant du public), soit à la santé et à la sécurité (police des établissements sociaux et médico-sociaux). Quant aux dispositions insérées à la fois dans le Code civil et dans la législation relative aux baux d'habitation, elles se réfèrent à la notion de logement *décent*. Seules des circulaires et instructions, à la valeur juridique par définition incertaine, évoquent, le cas échéant, la notion de logement indigne.

2°) La consécration du droit au logement s'inscrit dans une même perspective. Première à traiter de la question, la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement reconnaît à chacun « le droit à un logement décent et indépendant » et mentionne, en outre, la faculté d'obtenir la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques<sup>23</sup>. C'est à cette notion que se réfère également, par le jeu d'un renvoi aux dispositions de la loi du 31 mai 1990, la loi instituant le droit au logement opposable<sup>24</sup>.

L'analyse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel incline en faveur d'une même appréciation. Celui-ci a entendu ériger, il est vrai, le droit pour toute personne de disposer d'un logement décent en objectif de valeur constitutionnelle découlant, d'une part, des principes énoncés aux dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, d'autre part, de la sauvegarde de la dignité humaine contre toute forme de dégradation à laquelle le même Préambule confère le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle<sup>25</sup>. On ne saurait toutefois surestimer la portée de cette jurisprudence. En premier lieu, le droit au logement ne ressortit pas à la catégorie des libertés et droits fondamentaux, mais constitue un simple objectif de valeur constitutionnelle<sup>26</sup>, d'autre part,

<sup>22</sup> On remarquera de même que l'ordonnance du 15 déc. 2005 et le décret du 8 nov. 2006 se réfèrent dans leur intitulé « à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux ».

<sup>23</sup> Cf. loi n° 90-449 du 31 mai 1990, art. 1<sup>er</sup>, al. 2 (réd. loi n° 2004-809 du 13 août 2004, art. 65-I)

<sup>24</sup> Cf. loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, *J.O du 6 mars 2007*, p. 4190

<sup>25</sup> Cf. Cons. Const., 19 janv. 1995, décis. n° 94-359 DC, Loi relative à la diversité de l'habitat, *Rec. Cons. Const.*, p. 176. Les dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946 se rapportent, respectivement, à la protection de la famille (10<sup>e</sup> al.) et à la garantie de la santé et à la protection contre les risques de l'existence.

<sup>26</sup> On précisera que, dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, un *objectif* de valeur constitutionnelle n'a pas la même portée qu'un *principe* de valeur constitutionnelle : alors qu'il y a lieu de concilier, lorsqu'ils sont en conflit, les principes de valeur constitutionnelle, la reconnaissance d'un objectif de valeur constitutionnelle ne saurait conduire qu'à restreindre *a minima* la portée d'un principe de valeur constitutionnelle. Ainsi l'objectif de valeur constitutionnelle qui s'attache au droit pour chacun de disposer d'un logement décent peut-il conduire à amender la portée du droit de propriété ou du principe de la libre administration des collectivités territoriales.

s'il touche à la sauvegarde de la dignité de la personne humaine, l'objectif ainsi assigné au législateur tend, plus concrètement, à ouvrir à chacun la faculté d'accéder à un logement décent. En d'autres termes, si le logement concourt à la dignité humaine, c'est en raison de sa décence, la dignité ne s'attachant, quant à elle, qu'à la personne !

### *1.1.2.2 Une apparente dispersion des moyens juridiques*

La multiplicité des dispositions législatives et réglementaires qui touchent au traitement de l'habitat indigne peut donner le sentiment, à première vue, d'une dispersion des moyens juridiques préjudiciables à l'efficacité de l'action des collectivités publiques. L'appréciation se doit cependant d'être nettement plus nuancée.

1°) En pratique, c'est, pour autant qu'on puisse en juger en l'absence de toute véritable étude statistique, principalement sur le fondement de la police de la salubrité des immeubles et des agglomérations que l'autorité publique agit en vue du traitement des locaux à usage d'habitation qui comportent des risques pour la santé ou la sécurité de leurs occupants. Ce n'est, somme toute, que de manière exceptionnelle qu'il est recouru à la police des immeubles menaçant ruine. Quant aux autres polices spéciales, elles n'ont pas même été mentionnées, la plupart du temps, par les services en charge du logement indigne lors des déplacements effectués par la mission.

Paris constitue sur ce point, il est vrai, une exception, la lutte contre l'habitat indigne procédant pour l'essentiel de la mise en œuvre de la police des immeubles menaçant ruine. Cette exception s'explique toutefois aisément : c'est en effet à la préfecture de police que sont concentrés, en majorité, les services techniques compétents<sup>27</sup> ; or, si le préfet de police est compétent pour l'exercice de la police des immeubles menaçant ruine, la police de la salubrité demeure du ressort du préfet de Paris, réserve faite des hôtels meublés et logements loués en garnis.

2°) Le recours prioritaire à la police de la salubrité des immeubles et des agglomérations s'explique aisément, tant celle-ci répond précisément, en amont et en aval, aux enjeux de la lutte contre l'habitat indigne. Elle s'applique en effet, en amont, aux seuls bâtiments d'habitation et d'hébergement qui présentent des dangers pour la santé ou la sécurité de leurs occupants ; elle conduit, en aval, à mettre fin aux dangers ainsi énoncés par la prescription des mesures de mise en conformité de l'immeuble ou par la déclaration d'insalubrité lorsque la situation s'avère sans remède, le tout assorti au besoin des mesures de relogement temporaire ou définitif des habitants. En d'autres termes, les dispositions des articles L. 1331-22 et s. du Code de la santé publique confèrent à l'autorité publique et, au premier chef, au préfet les pouvoirs nécessaires pour faire face, dans la majorité des cas, aux problèmes posés par les risques qui menacent la santé et la sécurité de ceux qui occupent, à un titre ou à un autre, un immeuble à usage d'habitation ou d'hébergement.

---

<sup>27</sup> La préfecture de police dispose en effet, outre une équipe administrative d'une bonne centaine de personnes au sein de la direction des transports et de la protection du public, de plus de quarante ingénieurs de sécurité et de trente cinq techniciens de sécurité ; elle peut s'appuyer, au surplus, sur les services du Laboratoire central de la préfecture de police ainsi que sur le Bureau prévention de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris, également placée pour emploi sous l'autorité du préfet de police (cf. annexe n°3)

La portée des autres polices spéciales s'inscrit, en contrepoint de ces dispositions, dans une perspective nettement plus étroite :

- La police des immeubles menaçant ruine étend ses effets à l'ensemble des immeubles, qu'ils soient ou non destinés à l'habitation ou effectivement occupés ; elle s'applique ainsi fréquemment, en pratique, aux bâtiments abandonnés, aux murs de clôture ou aux remblais. Elle ne trouve à s'exercer, par ailleurs, que pour autant que l'immeuble menace, en raison de son défaut d'entretien, la sécurité des tiers autant que de ceux qui l'occupent le cas échéant. Elle conduit enfin, pour l'essentiel, à des mesures provisoires (consolidation, interdiction d'accès).
- La police des établissements recevant du public s'inscrit dans un contexte bien précis : la prévention des risques d'incendie et de panique dans les lieux habituellement fréquentés par le public. Certes, son champ d'application s'étend à certains établissements occupés à demeure (établissements d'accueil des personnes âgées ou handicapées) ; elle s'applique principalement, toutefois, à des établissements de passage (galeries commerciales, cinémas et théâtres, etc.) et n'étend pas ses effets, en revanche, aux immeubles d'habitation. Elle ne traite enfin que des risques liés à la sécurité incendie (au sens large du terme) et laisse ainsi de côté les risques liés à la santé proprement dite.
- Les pouvoirs reconnus au préfet à l'égard des établissements sociaux et médico-sociaux revêtent un caractère quelque peu subsidiaire, le respect des normes de sécurité et de salubrité (de même que le respect du bien-être physique et moral des personnes hébergées) s'inscrivant normalement dans le cadre de la tutelle technique et financière exercée par la collectivité dont l'établissement relève au titre de l'aide sociale. Elle ne s'étend, qui plus est, qu'aux seuls établissements sociaux et médico-sociaux.

3°) Une première conclusion s'impose ainsi : le traitement de l'habitat indigne procède dès à présent, du point de vue juridique, d'une seule et même police administrative, la police de l'insalubrité des immeubles et des agglomérations. Celle-ci relève exclusivement, qui plus est, de la compétence de l'État ; s'il peut exercer en effet, lorsqu'elle lui est déléguée, la police de l'insalubrité, le maire de la commune agit au nom et pour le compte de l'Etat.

#### *1.1.2.3 De réelles difficultés d'application*

Si le traitement de l'habitat indigne passe prioritairement par le recours à la police de la salubrité des immeubles et des agglomérations, il ne s'en heurte pas moins, dans la pratique quotidienne, à des difficultés d'ordre juridique.

1°) Ces difficultés peuvent être regroupées en trois catégories bien distinctes.

Il convient de mentionner, en premier lieu, les difficultés découlant du choix de la police à mettre en œuvre selon la nature et l'origine des désordres qui affectent l'immeuble. S'il est vrai que les dispositions du Code de la santé publique habilite l'autorité de police à agir lorsque l'état de l'immeuble présente des dangers non seulement pour la santé de ses occupants, mais également pour leur sécurité, et étendent ainsi leurs effets au-delà de la salubrité au sens courant du terme, leur champ d'application n'est pas sans limite. La police de la salubrité ne saurait ainsi *a priori* recevoir application, lorsque la structure même de l'immeuble est en cause et ressortit ainsi soit à la police des immeubles menaçant ruine, soit à

la police générale<sup>28</sup>. On ajoutera qu'un même immeuble peut parfois relever simultanément, en raison de la nature des désordres dont il est affecté, de plusieurs polices : il en va ainsi, par exemple, de l'immeuble d'habitation qui comporte des appartements dangereux ou insalubres et des équipements collectifs (ascenseur) défectueux, ou bien de l'hôtel transformé peu ou prou en centre d'hébergement dont les défauts afférents au chauffage ou à l'installation électrique appelle l'intervention autant de la police de la salubrité que de la police des établissements recevant du public. Si le concours des pouvoirs de police fait appel, du point de vue du droit, à des critères bien établis, ceux-ci sont parfois d'une application délicate en pratique<sup>29</sup>.

La mise en œuvre des mesures de police constitue, fréquemment, une source de difficultés, qu'il s'agisse de l'adéquation des mesures envisagées à la situation, du respect des règles de procédure, notamment dans les rapports avec le propriétaire de l'immeuble et les occupants de celui-ci, du recours à l'exécution d'office ou encore du recouvrement des créances découlant de l'exécution des travaux en lieu et place du propriétaire. On réservera, au demeurant, l'hypothèse où le traitement de l'habitat indigne se double d'atteintes à l'ordre public, par exemple en cas d'expulsion d'occupants sans droit, ni titre.

Dernier point et non des moindres, le suivi des contentieux engagés par l'une ou l'autre des parties prenantes (propriétaire de l'immeuble et/ou occupants des lieux). Normalement soumis aux juridictions de l'ordre administratif, le contentieux du traitement de l'habitat indigne peut conduire également à la saisine des juridictions de l'ordre judiciaire : il en va ainsi, par exemple, lorsqu'il importe de déterminer, préalablement à toute mesure, la personne qui répond juridiquement des lieux (immeuble en indivision, usufruit, bail emphytéotique, etc.), ou que la collectivité publique entend procéder au recouvrement par voie d'autorité des frais qu'elle a exposés à la suite de l'exécution d'office des travaux.

2°) Il n'est pas aisé de prendre la mesure concrète des difficultés auxquels sont ainsi exposés les services en charge du traitement du logement indigne, d'autant que, la police de la salubrité et la police des immeubles menaçant ruine venant de faire l'objet d'une véritable refonte, il conviendrait de prendre en compte l'incidence des modifications de procédure et de fond ainsi introduites<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Selon la jurisprudence administrative, il convient de procéder en effet à une distinction selon que l'état de l'immeuble trouve son origine dans la carence du propriétaire, notamment en cas de défaut d'entretien, ou bien lui est étrangère (dégradation liée, par exemple, à des phénomènes naturels) : l'autorité de police peut recourir, dans le premier cas, à la police des immeubles menaçant ruine, alors que il lui faut user, dans le second, de la police générale. La distinction n'est pas purement théorique : lorsque les mesures prescrites doivent faire l'objet d'une exécution d'office, celle-ci intervient aux frais du propriétaire lorsque la mesure s'inscrit dans le cadre de la police des immeubles menaçant ruine ; elle demeure normalement aux frais de la collectivité publique s'il est fait application de la police générale.

<sup>29</sup> Certes, la dévolution au représentant de l'État dans le département de la police de la salubrité ne fait pas obstacle à l'exercice de ses pouvoirs de police générale par le maire de la commune. Encore convient-il que les conditions d'exercice de ces derniers soient réunies : tel n'est pas le cas, par exemple, d'un appartement dont l'état de saleté n'était pas suffisamment affirmé pour constituer un « danger grave et imminent » de nature à habiliter l'autorité publique à enjoindre à l'occupant des lieux de nettoyer et désinfecter l'appartement (cf. CAA Bordeaux, 17 oct. 2006, *M. Philippe De Latour*, n° 03BX01503).

<sup>30</sup> On peut craindre, s'agissant de la police des immeubles menaçant ruine, que, les mesures prises en cas de péril simple n'étant plus désormais soumises à l'homologation du tribunal administratif, nombre d'entre elles ne s'exposent à l'annulation en cas de recours formé par le destinataire de la mesure.

On retiendra toutefois plusieurs enseignements de la synthèse des contentieux des mesures de la police de la salubrité des immeubles à laquelle se sont livrés, pour les années 2005 et 2006, les services de la direction générale de la santé au profit de la mission d'inspection<sup>31</sup>.

Le nombre des contentieux portés devant les juridictions de l'ordre administratif demeure, il est vrai, peu élevé : les services de l'administration centrale ont recensé ainsi vingt et une décisions en 2005 et vingt-huit en 2006. On observera toutefois que près de la moitié de celles-ci se traduisent par l'annulation, en tout ou partie, des mesures prises au titre de la police de la salubrité pour des motifs tirés, selon le cas, des vices affectant la procédure suivie (défaut d'information des occupants, mise en cause du propriétaire des lieux), des erreurs commises dans le choix des procédures (utilisation à tort des procédures d'urgence) ou dans l'appréciation des faits ou encore du recours à des mesures excessives ou inappropriées.

Cette synthèse souligne également les difficultés rencontrées par les services déconcentrés dans la gestion des contentieux, l'observation s'appliquant, en particulier, à la distinction des règles propres, respectivement, au contentieux de l'annulation et au contentieux de pleine juridiction.

3°) On ne saurait passer sous silence les contraintes qui résultent, pour la mise en œuvre des mesures qui concourent à la résorption de l'habitat indigne, de l'application des règles de droit, ni s'en remettre à une politique de simplification des règles de droit, même si celle-ci est souhaitable<sup>32</sup>.

Procédant de l'exercice des pouvoirs de police administrative, générale et spéciale, s'appliquant à la propriété privée<sup>33</sup>, la lutte contre l'habitat indigne ne saurait s'abstraire, en effet, des règles que le droit lui assigne, qu'il s'agisse de la procédure à suivre, de l'adéquation des mesures aux circonstances ou encore de leur exécution. Une bonne maîtrise des règles juridiques applicables s'avère ainsi indispensable, sauf à la collectivité publique à s'exposer à des déboires au contentieux, voire à la mise en cause de sa responsabilité<sup>34</sup>. Le recours à la répression pénale exige une même discipline.

---

<sup>31</sup> V. annexe n° 4

<sup>32</sup> La politique de simplification n'est d'ailleurs pas sans limites, dans la mesure où elle se heurte au développement des règles et principes de la procédure administrative non contentieuse. Pour s'en tenir à un exemple récent, dans un domaine voisin, le Conseil d'État n'a pas hésité ainsi à subordonner au respect du principe des droits de la défense la décision par laquelle le préfet autorise, en application des dispositions de l'art. L. 411-32 du code rural, le propriétaire à résilier un bail rural (cf. CE, 20 déc. 2006, *M. et Mme Matringhem*, AJDA 2007.371, concl. D. Chauvaux).

<sup>33</sup> L'observation est d'application générale : ainsi la Cour européenne des droits de l'homme a-t-elle condamné, récemment, la France sur le fondement des stipulations de l'art. 1<sup>er</sup> du protocole additionnel n° 1 relatives au droit à la protection des biens, du fait des conditions dans lesquelles la collectivité publique avait été amenée, dans des conditions il est vrai quelque peu exceptionnelles, à usé à l'endroit d'un propriétaire privé de la police des immeubles menaçant ruine (cf. CEDH, 27 juin 2006, *M. Mazelie c/. France*).

<sup>34</sup> Poursuivant une évolution entreprise depuis près de quinze ans, le Conseil d'État vient ainsi d'admettre que la responsabilité de la commune du fait de l'exercice (ou de la carence) de la police des immeubles menaçant ruine est susceptible d'être engagée sans que soit requise la démonstration d'une faute lourde à sa charge (cf. CE, 27 déc. 2006, *Commune de Baalon*, AJDA 2007.385, note F. Lemaire). Le raisonnement est sans doute applicable à l'exercice de la police de la salubrité des immeubles.

### ***1.1.3 Les incidences du droit pénal***

La lutte contre l'habitat dangereux ou insalubre peut trouver, en effet, un soutien dans la politique pénale qui sera menée en concertation avec les structures territoriales, les services de l'Etat et éventuellement les associations intervenant dans ce domaine.

Cette politique pénale passe par la répression des infractions de droit commun commises par les propriétaires de logement ne respectant pas les normes en vigueur et la répression des infractions spécifiques à l'habitat insalubre ou au logement indigne prévues par les codes pénal, de la santé publique, de la construction et de l'habitation.

1°) Les qualifications de droit commun (mise en danger d'autrui, blessures involontaires au cas où les conditions de logement génèrent des affections physiques, escroquerie, abus de faiblesse, extorsion, vol d'énergies, obtention induue de prestations publiques en cas de fausses déclarations pour obtenir le bénéfice des allocations logement, etc.) seront préférées aux qualifications techniques.

En effet, la politique pénale vise d'abord à sanctionner les situations de danger ou d'exploitation caractérisée de la dépendance.

La démonstration de la situation de danger ou d'indignité sera faite sur la base des rapports des services d'hygiène et de santé, enrichis par les renseignements recueillis auprès des services de la ville, de la communauté d'agglomération, des caisses d'allocations familiales et du département.

Il sera utile voire indispensable de s'intéresser à la situation financière réelle du propriétaire de l'immeuble par la consultation des fichiers des services fiscaux (FI LOC ; FLV [fichier de la taxe sur les locaux vacants]) et des organismes bancaires.

A cet effet, pour réprimer les « marchands de sommeil » qui abritent des filières d'immigration clandestines il pourra être fait appel aux groupes d'intervention régionaux (G.I.R.) placés sous la double autorité des préfets de région et des procureurs généraux.

2°) Ce n'est que lorsque les qualifications de droit commun ne sont pas constituées que l'on pourra recourir aux qualifications techniques fort nombreuses au demeurant. Parmi celles-ci, on mentionnera plus particulièrement :

- l'infraction prévue à l'article 225-14 du code pénal qui incrimine « le fait de soumettre une personne dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur à des conditions (...) d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine », lorsqu'est démontré le caractère indigne des conditions d'hébergement et que la situation de dépendance ou de vulnérabilité économique, sociale ou culturelle du locataire est apparente ou connue du bailleur étant précisé que les personnes disposant de très faibles ressources, notamment celles bénéficiant du revenu minimum d'insertion (R.M.I.), se trouvent nécessairement dans un état de dépendance économique, infraction réprimée par les dispositions de l'article 225-15 du même code<sup>35</sup> ;

---

<sup>35</sup> Pour des applications de ces dispositions, cf. Cass., crim, 14 mars 2006, pourvoi n° 05683404, et 30 mai 2006, pourvoi n° 05-85368.

- le non respect des arrêtés d'insalubrité fixant deux délais, d'une part, un délai à l'issue duquel les actuels occupants doivent avoir quitté les lieux et, le cas échéant, avoir été relogés par le propriétaire, d'autre part, un délai imparti au propriétaire pour l'exécution des travaux nécessaires à la mainlevée de l'arrêté, délais dont le non respect des prescriptions de ces arrêtés est réprimé par les articles L 1337-4 du code de la santé publique et L 521-4 du code de la construction et de l'habitation.

3°) La mission retient de ses investigations une implication toute relative du ministère public à l'exception notable du procureur près le tribunal de grande instance de Valenciennes. Trop souvent, ce n'est qu'à l'occasion d'un événement particulièrement grave ayant causé des victimes que la justice répressive s'intéresse à la question du logement indigne. Cette faible mobilisation des parquets est d'autant plus regrettable que, pour partie, le traitement du logement indigne implique le recours à des mesures répressives, en particulier s'agissant des « marchands de sommeil ».

## 1.2 Une insuffisante coordination des acteurs

La politique de lutte contre l'habitat indigne s'articule à trois niveaux ;

**Au niveau central**, le pôle de lutte contre l'habitat indigne est le seul acteur réellement transversal. Son rôle est essentiellement juridique, il est dépourvu de moyens opérationnels propres.

Une pléiade de directions « régaliennes » des ministères (DGAS, DGS, DGUHC, DGCL) concourent à cette politique mais n'ont pas de projet affirmé sur le champ de l'habitat indigne qui se situe au carrefour, ou dans les interstices, d'autres politiques publiques (politique de la ville/aménagement urbain, logement social, lutte contre l'exclusion, santé environnement etc.). Leurs instructions et financements sont cloisonnés. L'ANAH établit des « objectifs » pour les DDE, la DGS en a d'autres pour les DDASS (lutte contre le saturnisme dans le cadre du plan santé environnement), la DGAS d'autres encore (pour l'hébergement, l'asile etc.).

**On ne mentionnera que pour mémoire le niveau régional.** En effet l'Etat n'a pas de programmation ni de consolidation organisée pour cette politique publique à ce niveau de l'action déconcentrée. Même si certains conseils régionaux cofinancent des opérations, la lutte contre le logement indigne n'entrent pas dans leurs compétences ordinaires.

**Le niveau local (départemental, communal et intercommunal)**, C'est à ce niveau qu'une grande variété d'acteurs, de nature et de compétences très différentes, est susceptible d'intervenir. C'est surtout à ce niveau que le pilotage et la coordination s'avèrent indispensables.

### ***1.2.1 La maîtrise d'œuvre de la lutte contre l'habitat indigne est partagée entre le maire et le préfet.***

#### *1.2.1.1 Les principaux cas de figure*

Tout en rappelant que le maire est compétent sur les problèmes généraux de salubrité, de désordres sans gravité ou ponctuels, on peut dresser la liste suivante des autorités responsables selon la nature et la gravité des désordres:

#### **Si le logement ou les lieux habités présentent de graves désordres révélant l'insalubrité des locaux ou sont impropres à l'habitation :**

- le préfet, après instruction par la direction des affaires sanitaires et sociales (service santé/environnement) qui procède à l'enquête d'insalubrité et conduit les procédures,
- le maire, dans celles des 208 communes dotées de services communaux d'hygiène et de santé (SCHS), ayant demandé à bénéficier de l'expérimentation de délégation de compétence en matière d'habitat insalubre. Le SCHS instruit alors les dossiers au nom de l'Etat, en coordination avec la DDASS,
- à Paris, c'est le service technique de l'habitat (STH) relevant de la direction de l'habitat et du logement de la ville de Paris qui instruit les dossiers d'insalubrité pour le compte de l'Etat.

#### **Si les revêtements des logements, parties privatives ou parties communes d'un immeuble d'habitation (ou tous locaux habités) présentent du plomb accessible, facteur de risque saturnin :**

- le préfet (DDASS, service santé/environnement),
- et si le constat de risque d'accessibilité au plomb révèle d'autres facteurs de dégradation dans le logement, une enquête d'insalubrité peut être diligentée.

#### **Si le logement ou les lieux habités posent des problèmes de sécurité publique (celle des occupants et celle du public) : péril tenant à la solidité des bâtiments (escaliers, murs, planchers et plafonds, corniches, garde-corps, toitures, cheminées) en conséquence de quoi tout ou partie d'un bâtiment quelconque « menace ruine » :**

- le maire qui engage la procédure et signe les arrêtés de péril (imminent et ordinaire),
- à Paris, la police du péril et des immeubles menaçant ruine est exercée par le préfet de police de Paris, au nom de la ville de Paris.

#### **Si les lieux habités sont un hôtel meublé, présentant de graves risques de sécurité notamment d'incendie, liés aux installations électriques, de chauffage, d'explosion de gaz, issues de secours... :**

- le maire, éventuellement le Préfet, au titre de la police de la sécurité incendie des établissements recevant du public.

Mais un hôtel meublé peut évidemment, si son état le justifie (péril, insalubrité ou présence de plomb accessible) faire l'objet d'un arrêté de péril (maire ou préfet de police de Paris), d'un arrêté d'insalubrité (préfet).

**Si le fonctionnement des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation (en copropriété ou non) est défectueux au point de mettre en cause les conditions d'habitat des occupants ou si l'état de ces équipements est dangereux :**

- le maire, pour prendre un arrêté prescrivant au propriétaire ou à la copropriété de remettre en état les équipements défectueux (mêmes conditions qu'en péril) : il agit au nom de l'Etat.

A Paris, cette responsabilité est exercée par le préfet de police de Paris, au nom de l'Etat.

A ce stade, doivent être également pris en compte les droits et obligations des propriétaires et/ou des occupants des logements concernés, qui peuvent varier de manière sensible selon la police administrative utilisée et de la situation juridique des destinataires des mesures, occupants, exploitants ou propriétaires. L'observation vaut, qu'il s'agisse de l'exécution d'office des mesures, du relogement des occupants ou encore du financement des travaux<sup>36</sup>.

#### *1.2.1.2 le traitement effectif des situations recensées.*

Le principal objectif est, bien entendu d'intervenir avant le stade d'insalubrité irrémédiable. Entre le constat d'une situation d'insalubrité et le début d'éventuels travaux, le laps de temps est souvent long. Alors que les situations relèvent quasiment toujours de l'urgence, les dossiers doivent être soumis à l'avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques (ex-conseil départemental d'hygiène), ce qui entraîne des délais quasiment incompressibles.

Pour que l'action soit rapide et efficace, il est impératif qu'elle résulte d'une consultation entre partenaires ne partageant pas nécessairement la même culture professionnelle : logement, santé ou action sociale.

L'efficacité de l'action publique repose donc sur une bonne appréhension du phénomène et une organisation partenariale adéquate rassemblant l'ensemble des partenaires, sous l'égide d'un pilote clairement déterminé, le préfet à l'échelon départemental ou le maire à celui de la commune par exemple.

On ne peut, en effet, se contenter -même si cela fonctionne dans certains cas- d'une coordination basée sur de bonnes relations entre les agents des services.

Cette coordination existe là où une volonté politique forte se manifeste, au niveau communal ou intercommunal (cf. Roubaix, Valenciennes.) ou départemental (Indre et Loire), mais ce n'est pas le cas le plus général. Là où elle reste formelle, les initiatives des uns et des autres peuvent s'ignorer ou se contredire. A l'image de certaines voiries de nos grandes villes, une succession de techniciens de tous métiers peut se relayer sur le même bâtiment au titre, chacun, d'une réglementation différente. En sens inverse, certains territoires sont

<sup>36</sup> V. Annexe 5.

insuffisamment concernés par l'action des pouvoirs publics alors que leur habitat est très dégradé (cf. Nord)

Les structures partenariales, quand elles existent, ont pour finalité de définir un plan départemental de lutte contre l'habitat indigne. Ce dernier constitue également un cadre de référence et de formalisation de protocoles d'accord signés entre l'Etat, les collectivités locales et les autres partenaires volontaires listant les engagements précis et quantifiés de chacun. Dans la mesure où les populations concernées figurent parmi les publics prioritaires, les plans de lutte contre l'habitat indigne ont vocation à s'inscrire dans les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Le département apparaît ainsi comme un partenaire institutionnel et financier essentiel.

La création de structures partenariale ne suffit pas à tout résoudre. Il faut également satisfaire aux besoins de formation et d'information des services aussi bien dans le domaine technique que dans le domaine juridique. Par exemple, la mission a constaté les difficultés rencontrées en matière de contentieux de l'insalubrité. Du fait de la complexité et de la diversité des procédures, la juridiction administrative rend assez fréquemment des décisions défavorables à l'Etat (cf. supra I paragraphe 2)

Au bout du compte, à l'heure de résoudre concrètement le problème et d'engager des travaux, il faudra recourir à des outils, financiers et opérationnels différents selon les problématiques : insalubrité réparable, irréparable, diffuse ou à l'îlot.

## **1.2.2 Une multiplicité d'acteurs**

### *1.2.2.1 L'hétérogénéité du repérage et du signalement des situations d'insalubrité,*

La première difficulté réside dans la propension des mal logés à ne pas signaler leur situation ni en revendiquer l'amélioration, sauf exceptions souvent instrumentalisées par des acteurs associatifs ou politiques.

La seconde difficulté est le nombre d'acteurs non coordonnés qui sont susceptibles d'adresser des signalements ; travailleurs sociaux (polyvalence de secteurs, CAF, CCAS, hôpitaux etc...), les centres de PMI, le secteur associatif, les particuliers (locataires etc.). A de rares exceptions près, il n'y a pas de dispositif de signalement structuré/organisé en partenariat. Différents documents pour le recueil et le signalement sont élaborés au niveau national ; les fiches « domodécence » du PACT-ARIM, les recueils des CAF, les grilles d'insalubrité des DDASS - circulaire DGS du 23.06.03 - etc.

Une méthodologie de repérage des sites potentiels d'habitat indigne a été mise au point par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC).

Elle s'appuie sur le croisement de deux approches : une méthode descendante par l'utilisation du fichier statistique FILOCOM, construit par la direction générale des impôts (DGI) pour les besoins du ministère de l'équipement, et une méthode ascendante par la mobilisation d'éléments de connaissance des acteurs locaux (services de l'Etat et des collectivités territoriales, opérateurs et travailleurs sociaux notamment). Sont ainsi mises en relation les données cadastrales correspondant aux logements les plus vétustes et celles correspondant aux revenus des occupants très modestes.

La grille de visite unique<sup>37</sup> existe mais n'est pas encore utilisée effectivement par tous les acteurs de terrain.

Localement cela aboutit à une grande déperdition d'énergie et d'information.

Il a été observé lors des entretiens conduits par la mission que les sapeurs pompiers et les services de police et de gendarmerie pourraient utilement participer au réseau de signalement des situations de logement indigne.

#### 1.2.2.2 *La mise en œuvre des procédures administratives ;*

- Pour l'Etat, il convient de distinguer entre l'autorité : le Préfet dans tous les cas de figures, et les services chargés de l'instruction des dossiers et de l'exécution des mesures : **la DDASS** (le service « santé environnement », pour l'essentiel, qui gère les signalements, incite au dépistage, réalise des enquêtes environnementales, commande les diagnostics au plomb à la DDE, analyse ces diagnostics et envoie les injonctions aux propriétaires fautifs, en suit l'exécution, commande à la DDE la réalisation des travaux de substitution etc., mais aussi le service « santé publique » (crédits PRSP) et le service « social » (PDLPD, crédits ASI, urgence sociale) et **la DDE** (réalisation – pour le compte de la DDASS... - de diagnostics techniques, travaux d'office, financement de l'assistance au propriétaire et de l'accompagnement social des occupants, et, au titre de ses compétences propres, gestion du contingent préfectoral, procédures d'urbanisme comme la « DUP VIVIEN », les périmètres de restauration immobilière etc.). A ce seul niveau les cloisonnements sont multiples, à l'intérieur même de chaque service déconcentré comme entre les services eux-mêmes. Toutefois, lorsqu'une volonté politique se manifeste, des formes de coopération efficaces peuvent se mettre en place.
- Pour ce qui est des communes, il convient de mentionner en premier lieu les 208 communes dotées d'un service communal d'hygiène et de santé (SCHS) agissant au nom de l'Etat et percevant à ce titre une dotation globale de fonctionnement (DGF) indexée sur l'inflation mais sans relation avec l'activité réelle de ces SCHS. Celle ci est d'importance inégale mais difficile à cerner en raison d'un système d'information indigent (cf. document en annexe 8). Pour les autres ce sont, dans la mesure où elles en disposent, les services techniques (travaux, urbanisme, logement).

L'application de la législation des allocations logement peut conduire les caisses d'allocations familiales – CAF- à suspendre le versement des aides au logement. Il convient enfin de mentionner les associations qui interviennent pour le soutien des droits des locataires (Les associations « loi BESSON », l'association départementale d'information sur le logement – ADIL- etc.).

Le financement des opérations de lutte contre l'habitat indigne mobilise aussi une pluralité d'acteurs (cf. infra paragraphe...)

---

<sup>37</sup> Décret n° 2002-120 relatif aux caractéristiques du logement décent pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre relatif à la solidarité et au renouvellement urbain.

### 1.2.3 *La coordination des acteurs ; une situation très hétérogène*

Il doit exister, réglementairement, dans tous les départements une instance collégiale d'information, de coordination et de programmation, le CODERST (ex CDH), dont le champ de compétence englobe aussi l'habitat indigne. Force est de constater que ce comité connaît souvent bien des difficultés à fonctionner efficacement ; problèmes fréquents de quorum, faible niveau hiérarchique des participants (pas de pouvoir de décision) etc. Dans la majorité des départements qui se sont impliqués fortement dans la lutte contre l'habitat indigne, cette mobilisation s'est faite en dehors de cette enceinte.

Si l'on s'en tient aux réponses au questionnaire d'août 2006 de la DGUHC, on relève les situations suivantes :

- Pour ce qui est des seuls services de l'Etat, on relève la désignation d'un « correspondant habitat indigne » dans 80% des DDE, 75% des DDASS, 22% des préfectures.
- 82 délégations de compétences pour l'aide à la pierre étaient effectives à la même date, concernant 20 départements et 62 EPCI de formes diverses dans 43 départements.
- Une structure régionale s'est mise en place en région PACA. Une autre est en phase de démarrage en région Rhône Alpes.
- Par ailleurs, la même étude relevait l'existence de 70 structures de coopération à l'échelle départementale dont 54 véritablement formalisées.

Parmi les initiatives les plus intéressantes dont la mission a eu à connaître, on peut citer ;

- La Charente

Le traitement de l'habitat indigne relève d'une double structure ;

- un GIP « Solidarité-Logement Charente » créé en 2001. Il est présidé à tour de rôle par le conseil général et l'Etat. Il est composé de quatre « collèges » (collectivités locales, organismes de sécurité sociale, bailleurs, associations). Il est chargé de la mise en œuvre du PDALPD, de la gestion du FSL, de l'accompagnement social, de la prévention des expulsions.
- Un « pôle », constitué en 2003, présidé par l'Etat et qui associe à ses travaux les services déconcentrés de l'Etat (DDE/DDASS), le GIP, la CAF et la MSA, le PACT et l'ADIL, les SCHS existants et une intercommunalité, la ComAGA, ainsi que la SEM Territoires Charente.

Tous ses acteurs partagent la même stratégie, le « plan départemental de lutte contre l'habitat indigne 2006-2008 » qui constitue un volet du PDALPD. Ils mettent en commun leurs financements, leur ressource humaine (compétences juridiques, en ingénierie, en montages financiers etc.), leurs moyens de repérages/enquêtes (« grille de contrôle » commune à DDASS, DDE, CAF et conseil général), leur système d'information (fichier unique du « mal logement » etc.). Le pôle traite enfin directement les dossiers les plus complexes, notamment en matière d'insalubrité, qui nécessitent des interventions coordonnées des différents partenaires. Il informe mensuellement ses membres.

- En Indre et Loire la lutte contre l'habitat indigne associe l'Etat, le conseil général, la CAF, l'ANAH, le PACT-ARIM, certaines communes et certains bailleurs sociaux dans une politique d'ensemble comportant en particulier un effort financier important de chacun des partenaires. Dans ce département la résorption de l'habitat indigne semble à portée.
- Les Bouches du Rhône

Il a été créé un pôle pour l'habitat, piloté par la DDE. La DDASS anime le sous groupe « insalubrité ». Les autres membres en sont les directions concernées de la préfecture (la DACI, la DAG, la DR) la Caisse des Dépôts et Consignation, l'ANAH et le FADSILD. Ils partagent une base de données commune (« BILI 13 »). 12 comités de suivi se réunissent mensuellement à la DDE (en subdivisions).

- On trouve des formules de même nature dans certaines villes ou intercommunalités qui ont entendu s'attaquer au problème de l'habitat indigne, telles Roubaix (PLHI du 12.10.06 adopté après l'incendie du 20.08.06), Paris (dossier confié à la SIEMP), Marseille, quartier de Fives à Lille (l'opération de lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil associe collectivités locales – ville, LMCU, UTPAS Lille Est, SEM Ville renouvelée, Maison de l'habitat de Roubaix -, Etat - DDASS/DDE/justice, impôts - et d'autres partenaires – CAF, PACT, associations, fondation Abbé Pierre).
- Il est impossible de faire la liste exhaustive des territoires qui ont fait le choix de diverses formes de coordination en matière de lutte contre l'habitat indigne. On se contentera d'observer que tous les acteurs rencontrés par la mission ont souligné l'importance de la structuration de cette politique publique et leur attente vis-à-vis d'une orientation nationale qui « normaliserait » ou « labelliserait » les modes d'action les plus efficaces.

## **1.3 Les outils opérationnels et financier : une mobilisation et une coordination difficiles**

### *1.3.1 L'ingénierie*

#### *1.3.1.1 La maîtrise d'œuvre urbaine et sociale*

Sans constituer une garantie absolue de succès, une ingénierie forte et bien coordonnée est indispensable à la réussite des opérations d'éradication de l'habitat indigne.

Elle est constituée d'une équipe spécialisée et dédiée au traitement individualisé de l'habitat indigne sur un périmètre défini ou dans le diffus. Cette équipe assure le repérage des situations d'insalubrité, l'évaluation des travaux à réaliser, l'assistance au maître d'ouvrage, le montage des plans de financement et l'aide aux occupants voire, le cas échéant, l'aide au relogement.

Le financement de cette équipe dite de « maîtrise d'œuvre urbaine et sociale » (MOUS) est assuré par le maître d'ouvrage de la procédure concernée sur le périmètre défini. Le maître d'ouvrage bénéficie d'une subvention « MOUS » gérée par l'Etat (80 % de la

dépense plafonnée à une dépense d'ingénierie plafonnée à 4 000 €(logement), souvent, cette subvention est abondée par les partenaires locaux (Département, Région).

Depuis fin 2005, le financement de l'ingénierie des OPAH et des PIG est repris par l'ANAH, un financement majoré est prévu pour le traitement de l'insalubrité dans ces programmes. En 2005, l'ANAH a consacré 7 M€ au financement de l'ingénierie, sans que l'on puisse distinguer la part consacrée à la sortie d'insalubrité. L'Etat gère depuis cette date les MOUS dite insalubrité qui permettent l'intervention dans le tissu diffus (pour mémoire en 2006, 9 opérations ont été financées pour 650 000 €, les besoins 2007 sont estimés à 1,5 M€).

### *1.3.1.2 Les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH)*

Ils constituent une procédure d'intervention des collectivités locales pour requalifier un quartier (remise sur le marché de logements réhabilités, amélioration du cadre urbain,...).

Il s'agit d'un contrat entre les acteurs, la collectivité (commune, EPCI), l'Etat et l'ANAH et le cas échéant d'autres acteurs impliqués localement. Cette procédure est incitative, elle crée les conditions favorables à la réalisation des objectifs fixés, par des actions d'accompagnement (équipements, aménagement d'espaces publics, logements sociaux...).

A l'issue d'une étude pré opérationnelle, une équipe de suivi-animation de l'OPAH est mise en place et financée pour les M.O.U.S., cette assistance, pendant la durée de l'OPAH, rend cette procédure très efficace, notamment en matière de lutte contre l'habitat indigne. En effet, elle permet le repérage des situations et le montage des opérations de réhabilitation. En 2006, 774 opérations sont en cours et 207 nouvelles sont engagées.

### *1.3.2 L'Agence Nationale de Rénovation Urbaine -ANRU*

Un programme national de rénovation urbaine a été arrêté par la loi du 1er août 2003. Pour le réaliser, le législateur a créé un outil, l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), qui a vocation à intervenir principalement dans les quartiers d'habitat social mais aussi dans les quartiers anciens en grande difficulté.

« L'agence accorde des subventions à l'ingénierie des Opérations programmées d'amélioration de l'habitat de « renouvellement urbain » (OPAH-RU), ainsi qu'à la requalification d'îlots d'habitat dégradé dans le cadre d'une Opération programmée d'amélioration de l'habitat (sauf exception validée par le comité d'engagement), en coordination avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, lorsqu'elles sont nécessaires à la réussite d'un projet de rénovation urbaine.

L'aide de l'agence ne se cumule ni ne se substitue aux aides de l'Etat apportées au titre des opérations de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable (RHI)<sup>38</sup>.

L'action de l'ANRU est complémentaire de la procédure OPAH-RU systématique dans les quartiers élus. Aujourd'hui, l'ANRU intervient sur environ 970 quartiers dont 73 « quartiers anciens » (quartiers ayant une majorité d'habitat privé d'avant 1948).

<sup>38</sup> Extrait du nouveau règlement général de l'agence (arrêté du 1er juin 2006)

Une collectivité locale, maître d'ouvrage, élabore un projet global qui fait l'objet d'une contractualisation par convention d'une durée de cinq ans, après validation du comité d'engagement de l'ANRU.

Cinq conventions sont signées sur des quartiers anciens : Perpignan, Montpellier, Montauban, Saint Etienne, Toulon. D'autres sont en cours de montage : Mulhouse, Grasse, Bastia, Thiers, Roubaix,...

L'agence finance toute la partie ingénierie pour le parc privé en zone ANRU et il a déjà été souligné l'importance de l'ingénierie dans la lutte pour la résorption de l'habitat insalubre.

Lorsque l'agence intervient sur les quartiers anciens, l'agence demande à ce qu'il y ait une OPAH-RU en parallèle puisqu'on verra que l'articulation des outils, des procédures et des acteurs est fondamentale pour la réussite d'un projet de renouvellement dans les quartiers anciens.

L'outil majeur développé par l'ANRU est la requalification des îlots d'habitat dégradé.

Autre volet, le financement des aménagements de « zones d'aération » et des équipements de proximité.

L'ANRU a calqué son mode opératoire sur ce qui se pratique déjà en RHI. Par contre, à la différence de la RHI, elle finance l'achat pour un aménageur ou une ville des immeubles d'habitat dégradé n'étant pas obligatoirement frappés d'un arrêté d'insalubrité irrémédiable.

Dans ces quartiers, comme ailleurs, le problème du relogement est crucial. Le projet peut, pour cela, mobiliser les bailleurs sociaux qui réinvestissent en coeur de ville sur le foncier mobilisé par la démolition du parc privé social de fait, en contrepartie du relogement de tout ou partie des habitants.

L'intervention de l'ANRU est coordonnée et complémentaire de celle de l'ANAH.

### ***1.3.3 Les opérations publiques de résorption de l'habitat insalubre (RHI)***

La RHI est un dispositif opérationnel, normalement d'initiative locale (commune ou EPCI) destiné à permettre le traitement des immeubles déclarés insalubres irrémédiables et définitivement interdits à l'habitation, par leur acquisition (sous déclaration d'utilité publique), leur éventuelle démolition. Les terrains libérés doivent normalement accueillir des logements locatifs sociaux.

La modification du régime financier de la RHI, en cours de finalisation, permettra, notamment, d'intégrer dans le calcul du déficit de l'opération, sous certaines conditions, l'acquisition d'immeubles insalubres déclarés irrémédiables, et à ce titre définitivement interdits à l'habitation, non destinés à être démolis mais à être affectés à du logement locatif social.

La RHI permet aussi de traiter des immeubles isolés dans la mesure où ces interventions ponctuelles ou « multisites » s'inscrivent dans le cadre d'une politique globale.

Le déficit de l'opération tel qu'il apparaît après prise en compte des éléments du bilan de RHI est subventionnable au taux de 70 %. Ce taux peut être porté à 80 % si la population étrangère de la commune est supérieure à 8 %. Le taux est de 100 % lorsqu'il s'agit d'une résorption de bidonville.

Depuis 2006, date de mise en oeuvre de la LOLF, les RHI et les MOUS insalubrité émarginent sur le programme DAOL/action n° 3 « Lutte contre l'habitat indigne »/sous-action « soutien aux collectivités locales en matière de lutte contre l'insalubrité » et sont intégrées dans le BOP central habitat indigne. Jusqu'à cette date, les RHI étaient financées sur le chapitre 65-48/70. Quant aux MOUS, de 2002 (date de leur création) jusqu'à 2004, elles sont financées sur le chapitre 65-48/50. En 2005, le financement des MOUS est fongibilité avec la RHI (chapitre 65-48/70).

#### **Financements de la RHI depuis 2002 :**

- 2002 : 1 M€(5 opérations approuvées par la commission RHI)
- 2003 : 6 M€(13 opérations)
- 2004 : 8 M€(16 opérations)
- 2005 : 16,7 M€(18 opérations) : rendu possible grâce au transfert en fin d'année de 11 M€ provenant de la ligne fongible (financement du logement social)
- 2006 :
- 17 opérations de RHI ont fait l'objet d'une décision favorable de financement pour un montant total de subvention de 15 M€
- 9 opérations de MOUS insalubrité pour 0,650 M€
- soit au total **15,65 M€**

#### **Exercice 2007**

Le reliquat des opérations RHI approuvées par la commission en 2006 mais non financées : 6,450 M€

l'estimation des besoins de financement des opérations nouvelles RHI : 11 M€

l'estimation des besoins en opérations MOUS insalubrité : 1,5 M€

Au total, les besoins pour 2007 s'élèvent à 19 M€ La dotation au projet de loi de finances est de 11 M€ Les opérations RHI, très efficaces, souffrent d'un manque important de crédits alors que les projets existent et sont prêts à être financés, alors que par ailleurs, des crédits consacrés à la résorption de l'habitat indigne sont sous-utilisés par l'ANAH et redéployés à un autre objet.

Le montant théorique délégué en autorisation d'engagement pour l'exercice 2006 est de **9,200 M€**

Par conséquent, des opérations pour un montant de 6,450 M€ sont autorisées en 2006 « à crédit » et à financer sur l'exercice 2007.

Un redéploiement des aides paraît indispensable à dépense égale pour le budget.

### 1.3.4 L'Agence Nationale de l'Habitat – ANAH

Depuis octobre 2006, l'ancienne Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat est devenue l'Agence nationale de l'habitat sans changer de sigle. La lutte contre l'habitat indigne constitue une de ses priorités.

#### ➤ Le plan de cohésion sociale 2005

Le plan de cohésion sociale, entré en application dans le courant de l'année 2005, agit simultanément sur les leviers de l'emploi du logement et de l'égalité des chances, il est doté de moyens exceptionnels pour la mise en oeuvre de 107 mesures contenues dans vingt programmes.

Le programme 13 doit permettre de résoudre la crise du logement par la mobilisation du parc privé en modernisant l'ANAH et en élaborant un dispositif opérationnel de lutte contre l'habitat indigne : ordonnances de décembre 2005 et de janvier 2007, décret du 8 novembre 2006. Dans le cadre de la mise en oeuvre du programme 13, l'ANAH a élargi son champ d'intervention et renforcé ses actions, elle a été dotée de moyens financiers considérables.

#### ➤ Principes d'intervention de l'ANAH

En 2005 et 2006, les aides de l'ANAH ont été adaptées aux différentes situations et renforcées. Elles consistent en :

- des subventions aux propriétaires, bailleurs ou occupants, suite à l'arrêté d'insalubrité ou de péril ainsi que de mise en sécurité des équipements communs des immeubles collectifs ; à titre de prévention, les mêmes aides sont accordées en sortie d'insalubrité, sans arrêté sur la base d'un rapport ad hoc ;
- des subventions aux propriétaires, bailleurs ou occupants, qui réalisent des travaux nécessaires pour rendre non accessible le plomb contenu dans les revêtements de certains locaux d'habitation ;
- des subventions aux syndicats de copropriétaires qui réalisent des travaux en parties communes suite à un arrêté d'insalubrité, de péril, de mise en sécurité des équipements communs des immeubles collectifs ou à une injonction préfectorale de mise hors d'état d'accessibilité des peintures au plomb ;
- des subventions aux exploitants d'hôtels meublés utilisés comme résidence principale ;
- des aides aux communes qui se substituent aux propriétaires défaillants et exécutent les travaux d'office, suite à un arrêté de péril, d'insalubrité, de mise en sécurité des équipements communs des immeubles collectifs et relatif à la sécurité incendie des hôtels meublés utilisés comme résidence principale ;
- des subventions à l'ingénierie technique et sociale, renforcées en matière de traitement de l'habitat indigne ;
- des outils méthodologiques, notamment de pré-repérage de l'habitat indigne, en liaison avec le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne.

La lutte contre l'habitat indigne est particulièrement efficace dans le cadre de programmes concertés, tels que plans d'action départementaux, protocoles locaux de lutte contre l'habitat indigne, opérations programmées d'amélioration de l'habitat, traitant de l'habitat indigne (et, notamment, OPAH de revitalisation rurale, OPAH de renouvellement urbain), Programmes d'intérêt général (PIG), Maîtrises d'oeuvre urbaines et sociales dédiées (MOUS) car l'ingénierie technique et social, indispensable à la réussite des opérations y est explicitement prévue.

➤ Quelques chiffres<sup>39</sup>

En 2006, l'ANAH a disposé d'un budget de 507 M€ en hausse de 12 %, en 2007, elle disposera de 577 M€ soit une hausse de 14 % afin de pouvoir assumer ses nouvelles missions.

En 2005, elle a attribué 440 M€ de subvention, dont 189 M€ par délégation aux EPCI ayant signé une convention de délégation de compétence dans le domaine du logement. En 2006, 478 M€ de subventions sont accordées aux propriétaires (bailleurs ou occupants) dont 56,4 M€ consacrés à la lutte contre l'habitat indigne et 7 M€ d'ingénierie des programmes.

Des objectifs en nombre de logements sont assignés à chaque délégation territoriale de l'ANAH ainsi qu'aux délégataires dans les conventions. Les dotations allouées à chacun sont évaluées par l'ANAH en fonction des objectifs fixés. Les objectifs fixés aux délégations sont éloignés et parfois très éloignés des résultats obtenus en fin d'année. Une amélioration des méthodes utilisées permettra probablement de parfaire la cohérence entre les objectifs fixés et les chiffres réalisés et de déterminer les causes de ces écarts.

Toutefois, les montants de crédits étant calibrés en fonction des objectifs, on peut s'interroger sur l'utilisation du solde des crédits. on observe ainsi :

- une grande disparité d'une région à l'autre ;
- une grande disparité entre propriétaires occupants (PO) et propriétaires bailleurs (PB) ;
- les zones les plus « rurales » sont celles où les opérations sont les plus difficiles à réaliser ;
- les zones dont le foncier est tendu (sud est de la France, Ile-de-France) dépassent par contre leurs objectifs par redéploiement partiel des crédits prévus pour d'autres. On peut s'interroger sur d'éventuels effets d'aubaine.
- des zones où l'habitat indigne est très important mais où la pression foncière est faible ne remplissent pas non plus leurs objectifs (Nord/Pas-de-Calais, Limousin).

Ces disparités laissent à penser qu'une amélioration des performances est indispensable.

---

<sup>39</sup> Pour l'ANAH sont regroupés sous le vocable « logement indigne » l'insalubrité, le péril et le saturnisme.

### **Globalement en 2006 :**

- **5 915** logements indignes, au total ont été réhabilités avec une subvention de l'ANAH<sup>40</sup> :
  - dont **934** logements indignes ont été améliorés pour un objectif de 4 505 en propriétaires occupants, soit 21 % de réalisation,
  - dont **4 981**, soit 57 % de l'objectif (8 785) en propriétaires bailleurs, pour un engagement de 56,4 M€ de subventions (31 M€ ANAH et 25,4 M€ en délégation de compétence) soit un peu moins de 20 % de l'ensemble des subventions versées par l'ANAH cette année-là.

Le montant moyen des travaux réalisés est de 17 444 €/logement pour une subvention moyenne de 9 600 €/logement, soit de l'ordre de 55 %.

#### ***1.3.5 La lutte contre le saturnisme***

Les financements concernent, d'une part, la mise en oeuvre par les autorités publiques des mesures administratives de lutte contre le saturnisme lié à l'habitat et, d'autre part, les travaux effectués par les propriétaires privés pour supprimer l'accessibilité au plomb dans les logements.

Les mesures administratives sont financées par des crédits gérés par la DDE en liaison avec la DDASS (diagnostics, hébergement d'urgence, contrôle des travaux,...). Ces crédits ont vocation à couvrir l'ensemble des dépenses qui ne sont pas exécutées en régie par les services de l'Etat mais confiées à un opérateur agréé.

Les travaux effectués par les propriétaires privés bénéficient d'une prime spécifique de l'ANAH qui s'ajoute aux subventions normales de l'ANAH. Cette prime est fixée à 70 % d'un plafond de 8 000 € de travaux subventionnables par logement et ce que le propriétaire soit bailleur ou occupant.

Des dispositions particulières sont prévues par l'ANAH pour permettre aux syndicats de copropriétaires de financer les travaux sur les parties communes.

#### ***1.3.6 Les autres dispositifs de financement***

- L'Etat dispose de multiples lignes de crédits dans différents départements ministériels (affaires sociales pour le dispositif d'hébergement et la réhabilitation des foyers de travailleurs migrants, défense, santé etc.) qui sont, le cas échéant, utilisées à des fins de traitement de l'habitat indigne (logement et hébergement).
- Soit au titre de leurs compétences légales en matière de logement et/ou d'action sociale, soit volontairement, de nombreuses collectivités territoriales mobilisent d'importantes ressources au traitement de situations d'habitat indigne. Le Fonds social logement (FSL) des conseils généraux peut être en particulier fortement utilisé à cette fin (cf. Indre et Loire).

<sup>40</sup> A quelques logements près, incertitude liée à la saisie informatique.

### **1.3.7 Les dispositifs de préfinancement**

*1.3.7.1 Le « fonds de renouvellement urbain » (FRU) permet, d'une part, la bonification d'intérêts des prêts, d'autre part, d'assurer la continuité du dispositif d'avance du préfinancement des subventions pour le parc privé.*

Jusqu'à la fin 2006, le FRU n'intervenait que dans les projets de renouvellement urbain contractualisés (convention ANRU, OPAH-RU, OPAH Copropriétés et plan de sauvegarde). Il a été décidé d'étendre, à compter du 1er janvier 2007, le champ d'intervention du FRU aux projets (OPAH, PIG) ciblés sur une amélioration de l'habitat privé à vocation sociale.

Cela vise particulièrement les projets dont l'objectif est de produire des logements privés très sociaux dans les secteurs très tendus et de solvabiliser les propriétaires occupants très sociaux, occupant fréquemment des logements indignes. L'impact financier de l'extension de l'utilisation du FRU est d'environ 10 % du budget global de 15 M€ annuel.

On précisera qu'au bout de quelques années, les sommes allouées par le FRU sont abondés par les remboursements des prêts consentis les années antérieures.

*1.3.7.2 Le « fonds d'aide au relogement d'urgence » (FARU) peut lui aussi intervenir lorsque le préfet déclare l'insalubrité immédiate et l'interdiction d'habiter l'immeuble.*

Un prêt de la CDC peut être accordé à taux réduit aux communes afin de financer la part de travaux non subventionnée par l'ANAH (à 50 %) pour permettre la réalisation de travaux d'office de sortie d'insalubrité.

Si ces dispositifs améliorent la mise en oeuvre opérationnelle en contribuant au bouclage de plans de financement, ils ne suffisent pas à la résolution des problèmes rencontrés par les propriétaires occupants (voire parfois bailleurs) impécunieux qui ne réussissent pas à financer le reste à charge et souvent renoncent aux travaux.

## Conclusion : des résultats quantitativement décevants

Le rythme de réhabilitation/sortie de l'indignité s'avère très lent. Même si beaucoup de réussites remarquables sont enregistrées ici ou là, le rythme actuel de sortie des logements de l'indignité est dérisoire tant par rapport aux besoins que par rapport aux efforts accomplis qui se révèlent en grande partie stériles (en SEINE St DENIS 90% des arrêtés d'insalubrités n'aboutissent à aucun résultat). Il faut environ trois ans pour aboutir à une sortie d'insalubrité.

Selon les données communiquées à la mission lors de ses déplacements, corroborées par les chiffres de l'ANAH pour 2005 (dernière enquête disponible), même si de véritables réussites ont été accomplies tant en termes de qualité que de résolution de situations complexes, le rythme de résorption de l'habitat indigne est très insuffisant et ne peut laisser entrevoir d'issue prévisible.

	Parc de logements privés potentiellement indignes (PPPI)	Nombres de logements réhabilités par an	Délai (en années) d'éradication complète du PPI (stock)
<b>France entière</b>	1 797 000	4 528	397
<b>Départements visités par la mission</b>			
13	92 000	387	238
16	14 000	12 (6 en 2006)	1 166
33	54 000	99	545
37	17 000	21 (2005) 15 (2006)	809
59	104 000	470	221
75	81 000	623	130
87	14 000	9	1 556
93	38 000	245	155

(Source ANAH 2005)

Etant donné qu'au rythme actuel de traitement du logement indigne, il faudrait, en moyenne nationale, près de quatre siècles pour résorber le stock recensé en 2005, sans même évoquer la constitution de nouveaux logements indignes (« flux ») par sur occupation de logements « normaux » ou par utilisation de locaux non destinés à l'habitation, « les acteurs de terrain sont souvent amenés à constater qu'ils contiennent le phénomène mais ne le résorbent pas » (Recherche Sociale op. cit. p.69) Peu de politiques publiques se satisfont d'objectifs aussi lointains ou limités.

De même, si la lutte contre le saturnisme se renforce pour ce qui est du signalement, les travaux effectivement réalisés marquent le pas, notamment ceux effectués par les propriétaires eux-mêmes. 2/3 des situations concernent l'Ile de France.

Tableau ; traitement du saturnisme (nombre de cas traités)

<b>Travaux effectués</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Logements	2051	1734	1545
<i>Dont</i>			
<i>par le propriétaire</i>	<i>1920</i>	<i>1534</i>	<i>1367</i>
<i>travaux d'office</i>	<i>131</i>	<i>200</i>	<i>178</i>
Parties communes	803	1040	1433

(Source DGS)

## **Deuxième Partie - Propositions et recommandations**

Un constat paraît s'imposer en définitive : s'il est exact que la lutte contre l'habitat indigne sollicite nombre de politiques publiques et, au premier chef, la politique du logement social (voire la politique du logement) et la politique de l'hébergement, elle n'en relève pas moins pour l'essentiel, dès lors qu'elle requiert l'intervention, souvent en urgence, de mesures drastiques, voire contraignantes, de la police de la salubrité des immeubles et des agglomérations telle qu'elle découle des dispositions, récemment réformées, du Code de la Santé publique.

À la question posée à la mission d'inspection quant au recours à une procédure unique entre les mains d'une autorité unique pour la lutte contre l'habitat indigne, la réponse s'avère ainsi, somme toute, simple : en confiant au représentant de l'État dans le département le pouvoir de répondre, par des mesures appropriées, aux risques pour la santé et la sécurité que présentent certains immeubles pour leurs occupants, la réforme opérée, principalement, par les dispositions de l'ordonnance du 15 décembre 2005 a répondu par l'affirmative.

Une telle réponse n'appelle pas, du point de vue de la mission, de critique de principe, le recours à une police spéciale unique entre les mains du préfet n'excluant pas, dans un souci bien compris de souplesse et d'adaptation du dispositif, ni l'application en tant que de besoin d'autres procédures (immeubles menaçant ruine), ni le concours des autorités décentralisées (exercice de la police de la salubrité par les maires dans les communes dotées d'un service communal d'hygiène et de santé).

Il convient toutefois, pour rendre pleinement opératoire l'objectif que les pouvoirs publics se sont ainsi assignés en édictant l'ordonnance du 15 décembre 2005, d'en tirer l'ensemble des conséquences techniques, administratives et financières.

C'est ce à quoi s'attachent, pour l'essentiel, les propositions et recommandations formulées par la mission d'inspection :

- Le vecteur essentiel du traitement de l'habitat indigne est déjà entre les mains de l'Etat, maître d'œuvre de la police de la salubrité.
- En revanche, la mise en œuvre de cette responsabilité appelle de vigoureux progrès dans l'organisation et la coordination des acteurs.
- Il convient de même d'améliorer l'utilisation des outils opérationnels
- Enfin, les financements actuels doivent être à la fois plus souples (préfinancement etc.) et mieux coordonnés et contrôlés.

### **2.1 Confirmer, préciser et compléter la police de la salubrité des immeubles et des agglomérations.**

Cet objectif passe par une série de mesures d'ordre juridique :

- Préciser, si besoin est, le champ d'application de la police de la salubrité qui doit étendre ses effets à la prévention et au traitement de l'ensemble des risques qui affectent la sécurité et la santé de ceux qui occupent un immeuble.

Il convient à cette fin de préciser, au besoin par un amendement des dispositions applicables, le champ d'application des articles L. 1331-22 et suivants du Code de la santé publique.

Peut-être serait-il également opportun, pour mieux en souligner la dimension d'ensemble, de modifier l'intitulé de la police de la salubrité au profit d'une formule dépourvue d'ambiguïté : *la police des immeubles dangereux et insalubres*.

- Réintégrer dans la police de la salubrité les dispositifs particuliers qui concourent, au fond, au même objectif.

Ainsi, les dispositions relatives au saturnisme devraient-elles être révisées, l'obligation de déclaration mise à la charge du médecin qui constate un cas de saturnisme chez l'enfant, se transformant en une simple ouverture sur la mise en œuvre de la police de la salubrité, au lieu de conduire, pour le traitement même de l'immeuble, à un dispositif particulier qui fait double emploi avec le régime de la police de la salubrité.

- Insérer, si besoin est, dans les dispositions qui les régissent, les règles de concours des polices spéciales de manière à prévenir les conflits d'attribution.

Ainsi pourrait-il être procédé à une distinction entre la police de la salubrité et la police des immeubles menaçant ruine : alors que la première s'appliquerait aux risques qui menacent les conditions d'occupation de l'immeuble, la seconde se rapporterait aux risques qui affectent la structure même de l'immeuble.

- User en tant que de besoin de la voie répressive : dans les cas qui requiert le pénal et dans une perspective d'exemplarité.

C'est en ce sens que devrait s'inscrire d'ailleurs la circulaire en cours de rédaction au sein des services de la Direction des affaires criminelles et des grâces.

## 2.2 Mieux structurer l'organisation

### 2.2.1 *Constituer un véritable réseau national de lutte contre l'habitat indigne*

L'hétérogénéité et la désorganisation des acteurs militent pour une structuration du dispositif autour d'un réseau aux fins de ;

- centraliser l'information, la traiter et la diffuser
- coordonner et suivre l'activité des membres et la suivre (tableau de bord).
- développer les compétences des membres du réseau en leur offrant :
  1. la possibilité de bénéficier d'actions de formation sur les compétences juridique, méthodologique et technique dont ils ont besoin pour leur travail sur l'habitat indigne ;
  2. la possibilité de participer à des réunions d'échanges sur les expériences vécues et les problèmes rencontrés par les membres du réseau, les plus instructifs ;
  3. la possibilité de faire appel à une expertise qualifiée sur des sujets rares ou difficiles.

### **2.2.2 *Doter le réseau d'une tête nationale***

Elle doit être composée obligatoirement des agents des trois ministères concernés prioritairement par le sujet (logement, santé, intérieur) ; il serait souhaitable qu'y soient aussi associés les finances (notamment la DGI) et la justice (notamment la Direction des affaires criminelles et des grâces).

Cette tête de réseau pourrait s'incarner dans l'actuel Pôle national de lutte contre l'habitat indigne sous réserve que celui-ci soit fortement reconfiguré dans ses attributions et dans ses moyens.

### **2.2.3 *Structurer autour du Préfet le réseau au niveau départemental***

Ce regroupement devrait s'opérer dans le cadre d'une organisation souple à définir selon les besoins et les volontés locales et associant l'ensemble des partenaires intéressés.

A tout le moins les services de l'Etat doivent être systématiquement mobilisés et organisés/coordonnés sur ce sujet. Il en va bien sûr ainsi de la DDASS et de la DDE mais aussi d'autres services de l'Etat dont le concours technique est indispensable comme les services fiscaux et la conservation des hypothèques, de même que les SCHS des 208 communes qui en sont aujourd'hui dotées. Il serait par ailleurs ouvert à la participation volontaire d'autres acteurs (conseils généraux, communes non dotées de SCHS, procureurs, CAF, associations, PACT, ANAH, ADIL...). Le pilotage de cet ensemble se traduirait par le renforcement du rôle du CODERST, présidé par le Préfet, dans la définition et la coordination de la politique de lutte contre l'habitat indigne.

La mobilisation des collectivités territoriales pourrait également être recherchée par la réouverture pour les communes intéressées, de la faculté de créer un SCHS moyennant le concours financier de l'Etat.

A Paris, s'il est encore peu envisageable de bouleverser l'équilibre institutionnel de la ville/département sur ce point, la nécessité d'une coordination renforcée entre la préfecture, la préfecture de police (PP) et la Mairie s'impose d'évidence (cf. annexe n° 7).

### **2.2.4 *Mieux articuler les politiques et programmations départementales qui portent sur le logement, l'habitat et l'hébergement des personnes défavorisées.***

Fusion des plans à finalité de cohésion sociale (PDALPD, PDHI, PDAE etc.)

Articulation de ce nouveau plan départemental avec les plans d'urbanisme et/ou de construction (PLU, opérations ANRU etc.)

Recours accru aux conventions de délégation aux communes et intercommunalités volontaires de la gestion de l'aide à la pierre

## 2.3 Améliorer et mieux utiliser les outils opérationnels

### 2.3.1 Mieux repérer et mieux signaler

- Généraliser la grille de visite unique comme outil commun de diagnostic. Il paraît indispensable que tous les acteurs se conforment aux exigences réglementaires plutôt que de réinventer des outils propres.
  - Aux fins de compléter le repérage des situations à risque, solliciter le concours des services fiscaux qui ont accès aux informations de la taxe d'habitation et aux baux de location. Dans le même sens, associer les services de la conservation des hypothèques pour ce qui est des propriétaires.
  - Associer d'autres professionnels (sapeurs pompiers, travailleurs sociaux, médecin, etc.) au signalement des situations d'indécence suspectées.

### 2.3.2 Mieux déterminer la procédure applicable

Il est essentiel, après la visite, d'établir le bon diagnostic et de décider de la police qui s'applique en priorité. A ce titre, toutes les procédures de signalement devraient aboutir au CODERST qui est le meilleur lieu d'expertise pour décider de la procédure la plus appropriée à la suppression du risque identifié par les personnes en charge du signalement. Il est donc tout à fait indispensable de développer le travail en réseau (cf. supra réseau).

### 2.3.3 Simplifier et sécuriser l'instruction du dossier

Deux situations sont possibles après le repérage :

- ou bien le logement est situé dans un périmètre d'intervention spécifique (OPAH, RHI, FIG...) et, dans ce cas, l'équipe d'ingénierie monte un projet « ad hoc » spécifique à ce ou ces logements (diagnostic, prescription de travaux, montage financier) et le soumet au pilote du programme pour validation et prise en compte dans le cadre l'opération d'urbanisme ;
- ou bien le logement n'est pas dans la situation ci-dessus, (hors périmètre d'une opération d'urbanisme) et aujourd'hui, il est plus difficile d'aboutir à la résorption de cette situation d'indécence. A l'image de l'assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire pour l'instruction du permis de construire, les services de l'Etat (DDE) pourraient intervenir au service des communes ou des intercommunalités pour le montage des dossiers de résorption de l'habitat indécence : diagnostic, prescription de travaux, montage financier et présentation du dossier au pilote.

A l'heure actuelle, les financements mobilisables sont exagérément spécialisés et difficilement fongibles. Cette rigidité est source de bien des difficultés inutiles. Il conviendrait donc de donner au pilote (préfet, maire, président d'une structure intercommunale etc.) la marge de manœuvre nécessaire. Le pilote devrait pouvoir soit disposer d'une enveloppe « fongible » de l'ensemble des crédits dédiés à la lutte contre l'habitat indigne, soit être autorisé soit à puiser dans les différentes catégories de crédits existantes (ANAH, ANRU etc.). Le cas échéant, les ressources du propriétaire bailleur doivent pouvoir être sollicitées pour boucler le financement d'une opération. En cas de refus de coopération, la procédure de

travaux d'office devra être systématiquement engagée. En outre, on pourrait envisager, dans ce cadre, d'inverser la charge de la preuve pour éviter les recours abusifs.

- Assurer le maintien à domicile des propriétaires occupant dans des conditions décentes est globalement économique pour la société. Le responsable départemental doit disposer de la marge de manœuvre nécessaire, le cas échéant, au bouclage du plan de financement notamment pour les subventions de l'ANAH.
- Quels que soient les cas de figure, en particulier le statut des habitants, les coûts de travaux à envisager doivent être limités et ne jamais égaler le coût d'une démolition reconstruction. Les règles de l'ANAH doivent prévoir ces situations.

#### **2.3.4 Mieux utiliser les procédures propres aux opérations**

A l'heure actuelle, les réhabilitations conduites dans le cadre des périmètres correspondants à des opérations d'urbanisme (OPAH, en RHI, en PIG ou autres) disposent moyens techniques et financiers sans commune mesure avec les interventions plus ponctuelles sur telle ou telle situation d'habitat indigne. Il conviendrait sans doute d'étendre la disponibilité de ces ressources techniques et financières aux situations qui se trouvent en périphérie de ces périmètres. En effet, cela faciliterait la mobilisation des acteurs, et par la présence d'une équipe de suivi, l'animation, le montage des dossiers et la conduite de l'opération.

- Encourager le bail à réhabilitation en particulier dans le cas des propriétaires impécunieux, qui, s'ils devenaient locataires avec des ressources identiques, seraient éligibles à APL.

## **2.4 Rationaliser le financement**

De manière générale, la spécialisation exagérées des financements publics constitue un véritable obstacle à l'efficacité de la lutte contre l'habitat indigne. Il convient donc de tirer les leçons de cette critique unanime qui a été exprimée localement à la mission. Pour aboutir dans des délais raisonnables à la réalisation de leurs projets, les acteurs locaux ont un besoin impératif de souplesse et d'adaptation.

### **2.4.1 Instituer un fonds départemental de lutte contre l'habitat indigne**

Ce fond départemental regrouperait les aides des collectivités publiques, de l'ANAH et des autres financeurs (« 1 % logement », caisses de retraite, CIAF, prêt à 0 % etc.). Il aurait pour objet :

- optimiser le financement des opérations au plus près des besoins du dossier et des ressources, des bénéficiaires, au cas par cas,
- éviter les effets d'aubaine,
- accorder, si besoin, un prêt bonifié au propriétaire pour lui permettre de financer le restant à sa charge,

- assouplir les modalités de financement en les adaptant au contexte,
- assurer le préfinancement des opérations si nécessaire.

Le responsable du dispositif mobiliserait le fond sur avis d'un comité de pilotage (idéalement le CODERST).

Les modalités de fonctionnement du fond et du comité de pilotage devraient figurer au PDALPD ou au schéma unifié que la mission préconise.

***2.4.2 Doter le budget de la RHI à hauteur des besoins locaux, par redéploiement, le cas échéant, des crédits non consommés par d'autres politiques sectorielles (crédits ANAH notamment).***

***2.4.3 Mieux suivre et évaluer l'emploi des fonds consacrés à la lutte contre l'habitat indigne.***

Compte tenu de l'importance des crédits ANAH consacrés à la lutte contre l'habitat indigne (cf. supra), on comprend mal que ces crédits soient aussi mal suivis et que personne, au sein de l'agence, ne soit clairement désigné pour en assurer la programmation et l'évaluation.

## Conclusion générale

Au terme de ses investigations, la mission ne peut que constater que, pour l'essentiel, les instruments nécessaires à la lutte contre l'habitat indigne existent mais que leur efficacité demeure insuffisante au regard de la gravité actuelle du phénomène du « mal logement ».

Tout en proposant certaines améliorations et simplifications, tant des textes que de l'organisation et des moyens, la mission ne peut que souligner que seule une volonté politique clairement affichée permettra de résoudre significativement dans des délais raisonnables les difficultés présentes.

Cette volonté doit articuler clairement la résorption de l'habitat insalubre et dangereux et l'ensemble de la politique du logement.

### Conseil général des Ponts et Chaussée

Dominique DUCOS-FONFREDE  
Chargé de mission

Claude HOSSARD  
Ingénieur générale des ponts et chaussées

### Inspection Générale de l'administration

Roger MARION  
Préfet, chargé de mission

Xavier PRETOT  
Inspecteur général

### Inspection générale des affaires sociales

Philippe BLANCHARD  
Inspecteur général

**ANNEXES**

**LISTE DES ANNEXES**

- Annexe n°1** Lettre de mission
- Annexe n°2** Liste des personnes rencontrées
- Annexe n°3** Les polices de l’habitat indigne à Paris
- Annexe n°4** Le contentieux des mesures de salubrité (note DGS)
- Annexe n°5** Droits et obligations des propriétaires et des occupants
- Annexe n°6** Résorption de l’habitat indigne (résultats ANAH 2005)
- Annexe n°7** Logement social et logement indigne
- Annexe n°8** L’activité des SCHS

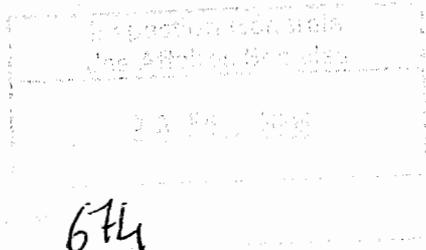
**ANNEXE N°1 - LETTRE DE MISSION**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

*Ministère de l'Intérieur  
et de l'Aménagement  
du Territoire*

*Ministère de l'Emploi,  
de la Cohésion sociale  
et du Logement*

*Ministère de la Santé  
et des Solidarités*

Paris, le **24 JUIL. 2006**

TA / m m m  
m - 7  
28 7 06

Le Ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire,

Le Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement,

Le Ministre de la santé et des solidarités

à

Monsieur le chef du service de l'inspection générale de l'administration,

Monsieur le vice-président du Conseil général des ponts et chaussées,

Madame la chef de l'inspection générale des affaires sociales

**Objet** : Procédure unique de lutte contre l'habitat indigne

Le Gouvernement a inscrit la lutte contre l'habitat indigne dans ses priorités. Une première ordonnance en date du 15 décembre 2005 a engagé l'amélioration des procédures de lutte contre l'habitat indigne, et notamment l'accélération des procédures de péril et d'insalubrité. Le projet de loi portant engagement national pour le logement complète et ratifie cette ordonnance et une deuxième ordonnance sur le séquestre immobilier est en cours de finalisation.

Au-delà de ces textes, nous faisons tous le constat des lourdeurs et de la superposition des procédures pour le traitement des immeubles très dégradés qui sont facteur d'inefficacité pour les pouvoirs publics.

Ces situations de péril, d'insalubrité, de saturnisme, ou d'insécurité (électricité, gaz, risques d'incendie) nécessitent en effet une rapidité d'action adaptée aux risques encourus par les habitants, une cohérence des interventions publiques, tant en ce qui concerne les travaux que les nécessités du relogement, qu'il soit temporaire ou définitif.

La distinction entre les éléments qui affectent la solidité des éléments bâtis, la sécurité incendie dans les hôtels meublés, et ceux qui affectent la santé des habitants, dont les raisons sont largement historiques, peut être remise en cause quand elle intéresse les immeubles à usage d'habitation. La différenciation des procédures et des responsabilités politiques et administratives est source d'une complexité peut-être inutile.

Cette complexité est aggravée par l'institution de nouvelles polices pour répondre aux problèmes d'actualité (police de prévention du saturnisme lié à la présence du plomb dans l'habitat, prescription de travaux portant sur les équipements communs des immeubles collectifs d'habitation).

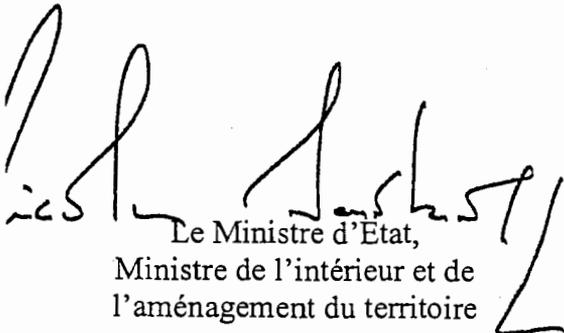
Nous souhaitons étudier la possibilité d'un dispositif législatif tendant à confier à une autorité unique la mise en œuvre d'une procédure unique, efficace, de traitement des immeubles à usage d'habitation très dégradés.

Nous vous demandons de mener conjointement une mission visant à expertiser en détail un tel dispositif, à explorer les différentes solutions possibles pour le mettre en œuvre, à nous proposer les bases qui pourraient fonder une telle réforme et à en évaluer les conséquences en termes d'efficacité, de répartition des responsabilités publiques, de procédure et d'organisation administrative des services locaux.

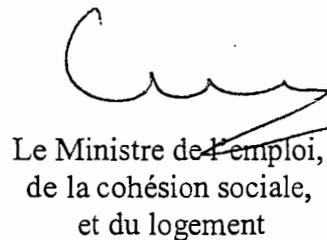
Vos réflexions concerneront les immeubles à usage d'habitation dans l'acception la plus large, y compris les garnis et hôtels meublés.

Vous vous appuierez en particulier sur les services de la direction générale des collectivités locales, de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction et de la direction générale de la santé pour réaliser cette mission, ainsi que sur la présidente du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne.

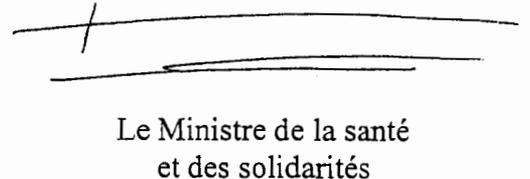
Nous souhaitons pouvoir disposer d'un rapport d'étape dans le délai de trois mois à compter de la présente lettre de mission et d'un rapport définitif d'ici six mois.



Le Ministre d'Etat,  
Ministre de l'intérieur et de  
l'aménagement du territoire



Le Ministre de l'emploi,  
de la cohésion sociale,  
et du logement



Le Ministre de la santé  
et des solidarités

**ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**

- **M. Philippe Cèbe**, directeur de l'urbanisme, du logement et de l'équipement à la préfecture de Paris
- **M. Didier Chabrol**, directeur des transports et de la protection du public à la préfecture de police de Paris
- **M. Serge Contat**, directeur général de l'ANAH
- **M. Jean-Martin Delorme**, conseiller technique au cabinet du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
- **M. Rémy Gérard**, directeur de la fédération nationale des centres PACT-ARIM
- **M. Martin Guespereau**, conseiller technique au cabinet du ministre de la santé et des solidarités
- **M. Didier Houssin**, directeur général de la santé
- **M. Eric Jalon**, conseiller technique au cabinet du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire
- **M. Michel Lalande**, secrétaire général de la préfecture de Paris
- **Mme Claire Lanly**, directrice générale de la société immobilière d'économie mixte de la ville de Paris
- **M. Alain Lecomte**, directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
- **M. Jean-Yves Mano**, adjoint au maire de Paris, chargé du logement
- **M. Philippe Pelletier**, président du conseil d'administration de l'ANAH
- **M. Alain Saffar**, sous-directeur de la justice pénale spécialisée à la direction des affaires criminelles et des grâces

**ANNEXE 3 - LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE A PARIS**

**A/ PARIS : bilan 2005** (Paris est la seule ville pour laquelle on ait des chiffres précis presque complets)

47 arrêtés de péril à Paris et 69 arrêtés d'insalubrité, concernant 258 logements

Nombre de logements traités ANAH : Propriétaires bailleurs (PB) : 389 sorties d'insalubrité et 596 subventions saturnisme, propriétaires occupants (PO) : 66 sorties d'insalubrité et 130 subventions saturnisme, soit un total de 1181 logements subventionnés au titre de « l'indignité »

Il n'y a pas de données fiables sur les hôtels meublés bien qu'on estime entre 600 et 700 hôtels meublés à Paris en activité, sous contrôle sanitaire, péril et sécurité de la préfecture de police (PP).

### **B/ La répartition des compétences**

Pour ce qui est des procédures coercitives, la situation est la suivante :

1/ Insalubrité

**a)** Compétence préfecture de Paris, avec instruction des dossiers par le service technique de l'habitat de la ville de Paris pour le compte de la DDASS.

**b)** Une exception pour les hôtels meublés et les garnis où la police de l'insalubrité est exercée par la préfecture de police.

2/ Saturnisme

Compétence préfecture de Paris exercée par la direction de l'urbanisme, du logement et de l'équipement (équivalent de la DDE)

3/ Péril

Compétence préfecture de police

4/ Etablissements recevant du public

Compétence préfecture de police

5/ Sécurité des équipements collectifs

Compétence préfecture de police

6/ Application du règlement sanitaire départemental en matière d'hygiène

Compétence ville de Paris (service technique de l'habitat)

### **C/ La question de la police unique est un sujet particulièrement crucial à Paris.**

Il faut envisager à tout le moins une coordination renforcée et efficace entre services instruisant les arrêtés de police entre :

- La préfecture de Paris /DDASS et DULE (traitement du saturnisme et suivi de l'insalubrité)
- la ville de Paris : le STH instruit les arrêtés d'insalubrité pour le compte de l'Etat
- la PP où 2 sous-directions différentes traitent :
  - o de la salubrité des garnis et meublés
  - o du péril et de la sécurité des ERP (dont hôtels meublés)

Sachant que la mairie de Paris assure la majeure partie opérationnelle et, surtout, la majeure partie du relogement, ceci entraîne de vrais problèmes de coordination avec la PP (laquelle agit sur ces polices pour le compte de la Ville de Paris)

Un observatoire des hôtels meublés est en cours de mise en place entre tous (Mairie, PP, DULE et DDASS) avec un projet opérationnel à l'initiative de la mairie (laquelle n'exerce aucun pouvoir de police en la matière...). Par ailleurs, il faut noter que l'Atelier Parisien de l'Urbanisme gère pour le compte des services de l'Etat et de la ville un observatoire du saturnisme, de l'insalubrité et de l'habitat dégradé, ce qui permet à tous ces services d'avoir une base de données commune.

**ANNEXE 4 - LE CONTENTIEUX DES MESURES DE SALUBRITE (NOTE DGS)**



## MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOLIDARITÉS

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SANTÉ  
Sous-direction de la Gestion des Risques des Milieux

DGS/SD7C/N° 33

PARIS, le 18 JAN. 2007

Personne chargée du dossier : Anne-Sophie MATHE  
Tél. : 01 40 56 60 69 Fax : 01 40 56 50 56  
[anne-sophie.mathe@sante.gouv.fr](mailto:anne-sophie.mathe@sante.gouv.fr)

### LE MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SOLIDARITÉS

A

M. le chef du service de l'inspection générale de l'administration

M. le vice-président du Conseil général des ponts et chaussées

Monsieur le chef de l'inspection générale des affaires sociales

A l'attention de

M. PRETOT, inspecteur général de l'administration

M. HOSSARD, inspecteur général des ponts et chaussées

M. BLANCHARD, inspecteur général des affaires sociales

**OBJET : Procédure unique de lutte contre l'habitat indigne**

**P. J. : 1**

Par courrier du 24 juillet 2006 M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et M. le ministre de la santé et des solidarités vous ont confié une mission destinée à étudier la possibilité de mettre en place un dispositif législatif tendant à confier à une autorité unique la mise en place d'une procédure unique et efficace de traitement des immeubles à usage d'habitation très dégradés.

Dans le cadre de cette mission, une réunion s'est tenue le 30 octobre 2006 chez M. HOUSSIN, directeur général de la santé. Cette première rencontre avait pour objectif de connaître l'approche de la question par la direction générale de la santé. A l'occasion de cette rencontre, vous avez souhaité disposer d'un état des lieux synthétique du contentieux de l'insalubrité en termes de volume et de difficultés rencontrées à l'occasion de son traitement, mais également d'illustrations.

Je vous prie donc de trouver ci-joint une note en ce sens, mettant l'accent sur l'analyse des décisions défavorables rendues par les juridictions administratives en 2006.

Le Chef de Service

Dr Yves COQUIN

## Le contentieux de l'insalubrité

### Les chiffres (données disponibles au bureau DGS/SD7C) :

Pour l'année 2005 les juridictions administratives ont rendu 21 jugements :

- **11 jugements favorables à l'Etat :**

*1 par le Conseil d'Etat*

*3 par les cours administratives d'appel (2 par la CAA de VERSAILLES, 1 par la CAA de NANCY)*

*7 par les tribunaux administratifs (4 par le TA de PARIS, 2 par le TA de VERSAILLES et 1 par le TA de LILLE)*

- **10 jugements défavorables à l'Etat :**

*4 par les cours administratives d'appel (2 par la CAA de PARIS, 2 par la CAA de VERSAILLES)*

*6 par les tribunaux administratifs (2 par le TA de CLERMONT-FERRAND, 1 par le TA de DIJON, 1 par le TA de LILLE, 1 par le TA de PARIS, 1 par le TA de TOULOUSE)*

Pour l'année 2006 :

- **17 jugements favorables à l'Etat :**

*6 par les cours administratives d'appel (4 par la CAA de PARIS, 1 par la CAA de BORDEAUX, 1 par la CAA de DOUAI)*

*11 par les tribunaux administratifs (2 par le TA de MELUN, 2 par le TA de RENNES, 1 par le TA de BORDEAUX, 1 par le TA de NANCY, 3 par le TA de PARIS, 1 par le TA de TOULOUSE, 1 par le TA de VERSAILLES)*

- **11 jugements défavorables à l'Etat :**

*2 par le Conseil d'Etat*

*2 par les cours administratives d'appel (1 par la CAA de BORDEAUX, 1 par la CAA de VERSAILLES)*

*7 par les tribunaux administratifs (2 par le TA de VERSAILLES, 1 par le TA de BORDEAUX, 1 par le TA de CERGY-PONTOISE, 1 par le TA de MONTPELLIER, 1 par le TA de PARIS, 1 par le TA de STRASBOURG).*

### Les procédures mises en cause :

La grande majorité des litiges concerne la mise en œuvre de la procédure prévue aux articles L. 1331-26 et suivants du code de la santé publique, tendant à déclarer insalubre réparable ou irrémédiable les immeubles bâtis ou non, vacants ou non, dès lors qu'ils présentent par eux-mêmes ou compte tenu des conditions dans lesquelles ils sont occupés ou exploités, un danger pour la santé des occupants ou des voisins.

Les autres procédures mises en causes sont pour l'essentiel

- l'article L. 1311-4 du code de la santé publique, qui permet au préfet d'ordonner l'exécution immédiate de mesures d'hygiène en cas d'urgence, notamment de danger ponctuel imminent pour la santé publique ;

- l'article L. 1331-22 du même code qui fonde l'interdiction de mettre à disposition à titre gratuit ou onéreux les caves, sous-sols, combles, pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur, et autres locaux impropres par nature à l'habitation ;
- l'article L. 1331-25 dudit code qui permet de déclarer, à l'intérieur d'un périmètre, défini par le préfet, l'insalubrité de locaux et installations utilisés aux fins d'habitation et impropres à cet objet pour des raisons d'hygiène, de salubrité ou de sécurité.

### L'analyse des décisions :

Il résulte de l'analyse des décisions défavorables rendues en 2006 que les moyens fondant l'annulation des actes attaqués sont pour l'essentiel :

#### 1. le vice de procédure qui s'est traduit par :

- la non information des occupants d'un hôtel meublé de la date de la réunion du conseil départemental d'hygiène (CAA VERSAILLES 28 septembre 2006 ARIFI et autres) ;
- l'absence d'invitation du propriétaire à participer à une visite des lieux dès lors qu'elle est organisée par les services de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales, tout particulièrement dès lors que le propriétaire a fait connaître son souhait d'organiser une visite contradictoire et ce, même si ce dernier a été entendu par le conseil départemental d'hygiène (TA MONTPELLIER 2 mars 2006 GOUZIEN)

#### 2. L'erreur de droit : erreur dans le choix de la procédure, illustrée par :

- l'utilisation jugée inappropriée de la procédure d'urgence prévue à l'article L. 1311-4 du code de la santé publique afin de procéder à l'enlèvement de débris dans un logement, le danger imminent pour la santé n'étant pas démontré (CAA BORDEAUX 17 octobre 2006 DE LATOUR).

*Commentaire : cette décision ne concerne pas la mise en œuvre d'une des procédures d'insalubrité mais la procédure d'urgence destinée à faire appliquer le règlement sanitaire départemental. Néanmoins elle illustre la difficulté des services à fonder leurs interventions sur la procédure adéquate.*

- l'utilisation de la procédure « de déclaration d'insalubrité prévue à l'article L. 1331-26 du code de la santé publique afin de déclarer insalubre irrémédiable des anciens boxes de garages transformés sans autorisation de la copropriété en logements : dans cette affaire le Conseil d'Etat a confirmé la suspension de l'arrêté attaqué compte tenu du doute sérieux qui existe sur la légalité de la procédure (CE 27 octobre 2006 SCI SCORPION ROUGE).

*Commentaire : Dans cette affaire, le Conseil d'Etat a jugé que le fait de mentionner lors du conseil départemental d'hygiène qu'il y avait une impossibilité légale d'occuper les locaux était de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté. Il est possible de déduire de cet arrêt que si les locaux, constitués d'anciens boxes de garage, n'avaient pas été déclarés comme logements, la procédure à suivre aurait dû être celle prévue à l'article L. 1331-22 du code susvisé, les locaux apparaissant comme impropres par nature à l'habitation.*

#### 3. L'erreur dans la qualification juridique des faits :

Ce moyen, systématiquement soulevé par les requérants afin de contester le caractère insalubre de leur immeuble, est régulièrement retenu comme motif d'annulation par le juge administratif. Les décisions en ce sens visent :

##### a) l'appréciation portée sur l'immeuble en cause :

- un immeuble a été considéré comme salubre à la marge d'un îlot déclaré insalubre en application de l'article L. 1331-26 du code de la santé publique (TA BORDEAUX 11 octobre 2006 SOLDA) ;
- une erreur dans la désignation des lots à déclarer insalubre (TA CERGY-PONTOISE 12 septembre 2006 STOFIZE)

b) l'appréciation portée sur l'évolution de la situation suite à la constatation de l'état d'insalubrité :

- la non prise en compte de travaux réalisés entre la visite ayant fondé le rapport des services de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales et la réunion du conseil départemental d'hygiène (TA STRASBOURG 7 février 2006 GREIB) ;
- la réalisation de travaux dans un immeuble déclaré insalubre irrémédiable a fait perdre à cet immeuble son caractère insalubre (TA VERSAILLES 20 septembre 2006 BRAHIM) ou ne permet plus de considérer cette insalubrité comme irrémédiable (TA VERSAILLES 9 octobre 2006 ROUMILI) ;

c) l'appréciation du caractère irrémédiable de l'insalubrité :

- le fait de réaliser des travaux démontre qu'il y a eu une erreur d'appréciation dans le caractère irrémédiable de l'insalubrité (affaire BRAHIM)
- le fait de réaliser des travaux, même s'ils ne permettent pas de faire sortir l'immeuble de l'insalubrité, remet en cause le caractère irrémédiable de celle-ci (affaire ROUMILI). Le juge a donné des éléments destinés à qualifier l'irrémédiabilité de l'insalubrité.
- remise en cause de l'appréciation du coût des travaux (affaire SOLDA et affaire ROUMILI).

**Les difficultés soulevées par les procédures de déclaration d'insalubrité :**

Le choix des procédures :

Les diverses procédures destinées à prescrire des mesures tendant à garantir la sécurité et la salubrité publique répondent à des règles de forme rigoureuses et variables selon le fait générateur à l'origine de l'intervention du préfet ou du maire. Ainsi, la constatation d'un désordre peut engendrer l'intervention soit du maire qui assure les pouvoirs de police générale en matière de sécurité et de salubrité publique, fondée sur l'article L. 2212-2 du code général des collectivités locales, soit du préfet sur le fondement de ses pouvoirs de police spéciale issus du code de la santé publique. Ces deux autorités sont susceptibles d'intervenir de façon alternative mais également de façon concomitante ou successive selon les situations rencontrées. En outre, concernant le seul code de la santé publique, des procédures distinctes assorties de modalités d'application parfois différentes, peuvent être mises en œuvre selon l'origine du désordre (occupation de locaux impropres à l'habitation (article L. 1331-22 du CSP), utilisation inappropriée de locaux (article L. 1331-24 du CSP), déclaration d'insalubrité d'un immeuble (article L. 1331-26)...

La multitude de ces procédures est à l'origine de contentieux car les services commettent des erreurs dans le choix de la procédure à mettre en œuvre (*ex : affaire SCI SCORPION ROUGE*) où, le doute sérieux qu'à émis le Conseil d'Etat sur la légalité de la procédure suivie tend à attester du fait que la procédure qui aurait dû être mise en œuvre était celle prévue à l'article L. 1331-22 déjà cité (locaux impropres par nature à l'habitation) et non celle fondée sur l'article L. 1331-26 du code de la santé publique (immeuble insalubre).

### Le formalisme des procédures :

Une fois la procédure choisie, il est indispensable, sous peine de voir les décisions prises annulées par les juridictions administratives, de respecter strictement les règles de forme qu'elle contient. Cette obligation concerne tout particulièrement la procédure prévue à l'article L. 1331-26 et suivants du code de la santé publique qui est la plus utilisée mais aussi la plus complexe.

L'existence d'un vice de procédure entraînera l'annulation de la décision dès lors qu'elle sera attaquée alors même que la situation observée justifiait la prise de cette décision, et que cette décision est prise afin de protéger les occupants des locaux.

L'affaire illustrant le mieux cette impérieuse nécessité de s'assurer de la bonne mise en œuvre de la procédure est le récent arrêt de la cour administrative d'appel de VERSAILLES en date du 28 septembre 2006 rendu dans l'affaire LEBIGOT-ARIFI et autres.

Par arrêté du 11 décembre 2002 pris après avis du Conseil départemental d'hygiène en date du 5 décembre 2002, le préfet de Seine-Saint-Denis a déclaré insalubre irrémédiable l'immeuble sis 98 rue de Vincennes à Montreuil sous Bois appartenant à M. et Mme LEBIGOT et exploité par M. GOUNI en hôtel meublé. Comme l'établit le rapport du service communal d'hygiène et de santé de la ville de Montreuil.

Par jugement du 4 novembre 2004 le tribunal administratif de Cergy Pontoise a rejeté le recours de M. GOUNI auquel était intervenus M. et Mme LEBIGOT (ainsi que par M. ARIFI, nouvel exploitant de l'hôtel meublé).

M. et Mme LEBIGOT soutenaient à l'appui de leur appel que la notification de la réunion du conseil départemental d'hygiène n'a pas été régulière, n'ayant pas été adressée aux occupants de l'hôtel meublé.

La cour administrative d'appel a retenu le moyen comme motif d'annulation.

Ainsi, sur le seul moyen de légalité externe tiré du vice de procédure, la cour administrative d'appel a annulé l'arrêté préfectoral alors même que dans le cas d'espèce, la procédure avait été mise en œuvre de façon largement justifiée, l'hôtel présentant d'importants désordres mettant manifestement en danger la santé de ses occupants, comme le démontre le rapport au conseil départemental d'hygiène

### L'appréciation de la situation de fait justifiant la mise en œuvre d'une procédure :

De nombreuses décisions juridictionnelles remettent en cause l'appréciation de l'état d'insalubrité qui a été faite par les services chargés d'établir le rapport servant de fondement à la décision préfectorale.

Concernant les décisions antérieures à l'ordonnance du 15 décembre 2005, les services ne disposaient pas d'éléments juridiques permettant de motiver leur appréciation. Ils se fondaient sur un ensemble de données contenues notamment dans une grille d'évaluation de l'insalubrité afin de trancher, ainsi que sur les critères établis par la jurisprudence administrative (impossibilité d'imposer au propriétaire des travaux entraînant des charges excessives ou disproportionnées par rapport aux revenus escomptables : CE 25 novembre 1988 Min des affaires sociales et de l'emploi c./Mme Reichman ou encore impossibilité d'imposer au propriétaire des travaux intéressant le gros œuvre ou l'économie du bâtiment : CE. 16 février 1962 Bertholet).

Le nouvel article L. 1331-26 donne une définition de l'insalubrité irrémédiable d'un bâtiment en précisant qu'elle est établie dès lors qu'il n'existe aucun moyen technique d'y mettre fin ou que les travaux nécessaires à sa résorption seraient plus coûteux que sa reconstruction.

Or, cette précision, qui avait vocation à aider les services et à limiter les interprétations par le juge, donne d'ores et déjà lieu à des remises en cause juridictionnelles.

Ainsi, dès lors que des travaux sont réalisés par le propriétaire, le juge tend à remettre en cause la décision préfectorale, estimant que des moyens techniques supposaient lors de l'arrêté inexistant, peuvent être mis en œuvre et/ou que le coût desdits travaux n'était pas démesuré (ex : TA VERSAILLES affaire BRAHIM du 20 septembre 2006 et affaire ROUMILI du 9 octobre 2006 ; TA BORDEAUX 11 octobre 2006 SOLDA).

Même si les décisions susvisées vont donner lieu à des appels, l'élaboration d'une telle jurisprudence laisse entrevoir des difficultés de mise en œuvre de cette nouvelle définition. En effet, il est presque toujours possible pour un propriétaire d'engager des travaux de rénovation parfois proche de la reconstruction afin de faire sortir son immeuble de l'insalubrité et ce seul fait risque d'être de nature à remettre en cause un grand nombre de décisions préfectorales alors même que lors de l'établissement du diagnostic, d'une part il sera parfois difficile d'apprécier toutes les contraintes techniques existantes, et que d'autre part les possibilités financières et les ambitions des propriétaires ne sont pas nécessairement connues. Le risque de requalification des situations par le juge n'est pas négligeable.

### **Les difficultés liées au contentieux de l'insalubrité :**

Le Conseil d'Etat a jugé que les conclusions dirigés contre un arrêté déclarant un périmètre insalubre sont des conclusions d'excès de pouvoir : CE section, 26 juillet 1982 Vigné (1<sup>ère</sup> espèce) ainsi que Min. de la Santé et de la Sécurité sociale c./Copin (2<sup>ème</sup> espèce). Mais il a précisé que dès lors que le litige porte sur l'insalubrité de l'immeuble, le juge est investi de pouvoirs de plein contentieux : CE 22 novembre 1939 Dame MASSIOT ; CE 13 mai 1966 Vendaele ; CE 11 mars 1983 Vanderschelden ; CE 30 juillet 1997 Ministre délégué à la santé c/ Maulard ; CE 29 décembre 2000 Min. emploi et solidarité c./ Delerue.

Cette jurisprudence est motivée par le fait que la décision attaquée peut comporter la réalisation de travaux et que le requérant demande au juge de se prononcer sur le fond de son droit objectif et non pas uniquement d'annuler une décision.

Il n'en demeure pas moins que dans les faits, le contentieux de l'insalubrité est hybride en empruntant des règles aux deux catégories de recours précités (REP et plein contentieux).

Or, cette situation est source de difficultés de mise en œuvre par les requérants et les défenseurs, voire source d'interprétations diverses par les juridictions.

Le contentieux de l'insalubrité emprunte au contentieux de l'excès de pouvoir car :

- nécessité d'une décision faisant grief ;
- examen de la requête au vu des moyens utilisés pour le recours pour excès de pouvoir (des moyens de légalité externe – l'incompétence et le vice de forme ou de procédure ; des moyens de légalité interne – la violation de la règle de droit et le détournement de pouvoir).

Mais il emprunte également au recours de plein contentieux :

- nécessité de présenter les requêtes par l'intermédiaire d'un ministère d'avocat, ce qui n'est pas toujours connu des requérants ;

- pouvoirs du juge très étendus, allant bien au-delà de l'annulation d'un acte administratif (ex : requalification de la situation de fait à l'origine du recours) ;
- examen de la situation souvent fait au jour de l'audience (affaires BRAHIM et ROUMILI).

Par contre, ce contentieux ne suppose pas une demande préalable d'indemnisation à l'auteur de l'acte attaqué, fixant l'étendue du préjudice allégué et montrant le lien de causalité entre ce préjudice et la décision prise par l'administration, ni n'oblige à former un recours administratif préalable au recours contentieux, comme c'est la règle dans le recours de plein contentieux.

Les spécificités de ce contentieux augmentent le risque d'annulation par le juge, faute d'avoir mis en œuvre la bonne procédure.

L'une des difficultés majeures que pose le contentieux de l'insalubrité réside dans les diverses interprétations que fait le juge de ses pouvoirs concernant la date à laquelle il doit se placer pour se prononcer sur le bien fondé de la décision dont il a à juger. En effet, s'il est pertinent en plein contentieux, d'apprécier la situation du requérant à la date de l'audience puisqu'elle concerne l'évaluation d'un préjudice dont l'indemnisation est sollicitée, la mise en œuvre de ce principe par de nombreux juges à l'occasion de contentieux destinés à juger de la légalité d'arrêtés préfectoraux est discutable et source de difficultés. Ainsi, de nombreuses décisions juridictionnelles annulent des arrêtés préfectoraux en estimant qu'à la date du jugement, intervenant plusieurs mois voire plusieurs années après l'acte attaqué, l'immeuble n'est plus insalubre alors que dans le contentieux de l'annulation, la régularité de l'acte doit être regardée au vu de la situation l'ayant motivé et non pas au vu de la situation existant au jour du jugement. Dans les affaires BRAHIM et ROUMILI, les arrêtés attaqués, pris avant l'entrée en vigueur des dispositions issues de l'ordonnance du 15 décembre 2005 qui définissent l'insalubrité irrémédiable ont été annulés au vu de ces nouvelles dispositions.

Les difficultés que rencontrent l'ensemble des acteurs du contentieux de l'insalubrité pour déterminer les règles applicables en la matière sont illustrées par le fait que la mise en œuvre du principe ci-dessus exposé (appréciation de l'acte au vu des textes et de la situation au jour de l'audience) n'est pas appliquée de façon homogène par tous les tribunaux. Ainsi, dans l'affaire GOUZIEN (TA MONTPELLIER 2 mars 2006) le juge fonde sa décision sur l'article L. 1331-27, tel que rédigé à la date de la décision attaquée.

Enfin, il semble ressortir des récentes affaires et des demandes de précisions faites à la sous-direction SD7 que dans un avenir proche, les difficultés vont porter notamment sur des notions qui n'ont pas reçu de définition précise dans les textes récemment publiés. Il en est ainsi de l'appréciation de l'urgence lors de l'utilisation de l'article L. 1311-4, mais également de l'utilisation des concepts tels que « locaux par nature impropres à l'habitation » visés à l'article L. 1331-22 ou encore de la « sur occupation » fondant l'article L. 1331-23 du code de la santé publique.

**ANNEXE 5 - DROITS ET OBLIGATIONS DES PROPRIETAIRES ET DES  
OCCUPANTS**

Ces droits et obligations sont résumés dans le tableau suivant :

SITUATIONS DE DROIT	CONTENU	DROITS ET OBLIGATIONS DES PROPRIETAIRES	DROIT DES OCCUPANTS
<b>Insalubrité</b>	<u>Insalubrité réparable.</u> Prescription de travaux de sortie d'insalubrité aux propriétaires. Eventuellement interdiction provisoire d'habiter.	Obligation d'exécution des mesures prescrites, dans un délai précis. Aides financières majorées de l'ANAH/propriétaires bailleurs / propriétaires occupants. Suspension des loyers et aides personnelles au logement jusqu'à réalisation des travaux et levée de l'arrêté d'insalubrité. Obligation de relogement temporaire des occupants à la charge des bailleurs. Interdiction de louer. Utiliser les logements insalubres vacants	Suspension du bail et des loyers (hors charges) à compter de la notification de l'arrêté jusqu'à réalisation des travaux et levée de l'arrêté d'insalubrité. Droit à hébergement provisoire à charge du bailleur.
	<u>Insalubrité irrémédiable</u> Interdiction définitive d'habiter Démolition possible.	Obligation de relogement définitif des occupants à la charge des bailleurs. Le propriétaire doit verser 3 mois de nouveau loyer (hors charges) au locataire. Interdiction de relouer.	Droit à relogement définitif dans un logement décent, correspondant aux besoins et possibilités. Expulsion possible si reste dans les lieux et refus des relogements proposés. Droit de percevoir une indemnité, représentant 3 mois de nouveau loyer.
<b>Logements exposés au risque saturnin</b>	Protection des occupants, notamment des enfants mineurs, des logements ou du plomb est accessible. Notification des travaux nécessaires par le préfet au propriétaire.	Exécuter les travaux notifiés dans le délai + hébergement temporaire des occupants, notamment des enfants exposés, pendant durée des travaux.	Outre la protection de la santé des occupants, le plomb accessible peut être un élément de non décence du logement et permettre recours du locataire contre le bailleur devant le juge sur la base décence.
<b>Immeubles menaçant ruine</b>	Police spéciale du maire : arrêté de péril ordinaire avec prescription de travaux de réparation ou ordonnance de démolition. Situation d'urgence : arrêté de péril imminent avec prescription de travaux limités d'urgence.	Obligations identiques à celles du régime de l'insalubrité. Suspension des baux et des loyers. Obligation de relogement temporaire ou définitif selon le cas.	Droits des occupants identiques à ceux du régime de l'insalubrité

\*

**ANNEXE 6 - ACTIVITE ANAH**

**Lutte contre l'habitat indigne  
2005  
en nombre de logements**

	Réalisés		Objectifs fixés		% réalisés/objectif	
	PO	PB	PO	PB	PO	PB
<b>Ensemble</b>	905	5388	2420	4010	37%	134%
<b>Alsace</b>	7	136	40	110	18%	124%
<b>Aquitaine</b>	16	128	100	180	16%	71%
<b>Auvergne</b>	30	94	100	120	30%	78%
<b>Basse-Normandie</b>	7	75	80	140	9%	54%
<b>Bourgogne</b>	15	50	70	110	21%	45%
<b>Bretagne</b>	33	5	110	150	30%	3%
<b>Centre</b>	29	62	140	130	21%	48%
<b>Champagne-Ardenne</b>	6	80	70	100	9%	80%
<b>Corse</b>	6	33	40	30	15%	110%
<b>Franche-Comté</b>	5	58	70	60	7%	97%
<b>Haute-Normandie</b>	13	107	100	130	13%	82%
<b>Ile-de-France</b>	522	2014	240	1990	218%	101%
<b>Languedoc-Roussillon</b>	22	173	60	140	37%	124%
<b>Limousin</b>	3	19	50	60	6%	32%
<b>Lorraine</b>	3	39	130	130	2%	30%
<b>Midi-Pyrénées</b>	19	181	130	130	15%	139%
<b>Nord/Pas-de-Calais</b>	26	459	220	770	12%	60%
<b>Pays-de-la-Loire</b>	10	31	90	150	11%	21%
<b>Picardie</b>	8	55	230	210	3%	26%
<b>Poitou-Charentes</b>	21	41	100	90	21%	46%
<b>Provence-Côte d'Azur</b>	58	706	80	530	73%	133%
<b>Rhône-Alpes</b>	46	811	170	540	27%	150%
<b>Outre-mer</b>	0	31	0	0	0%	1%

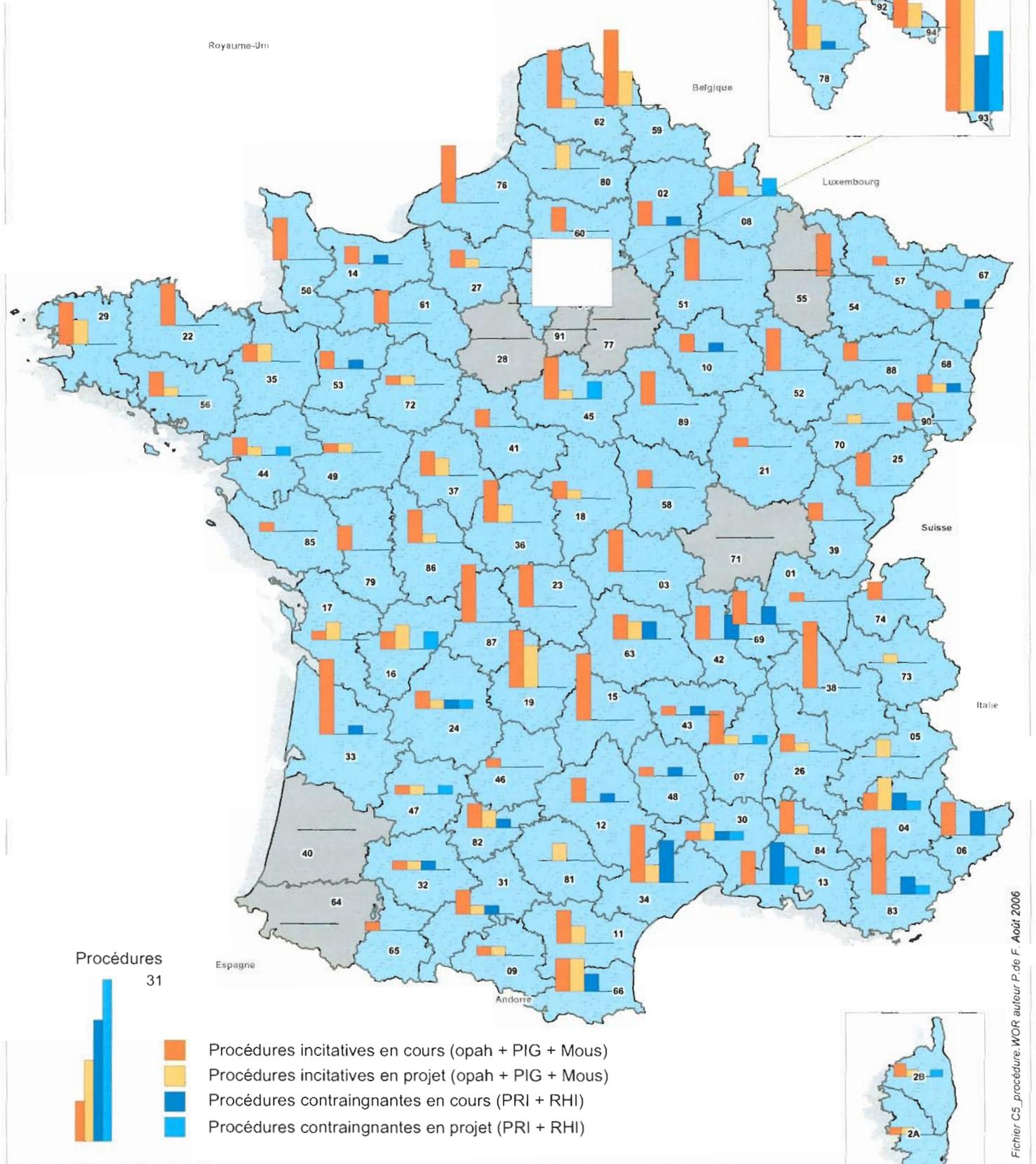
(source ANAH)

**PO : propriétaires occupants**  
**PB : propriétaires bailleurs**

# Type et nombre d'opérations en cours sur le département

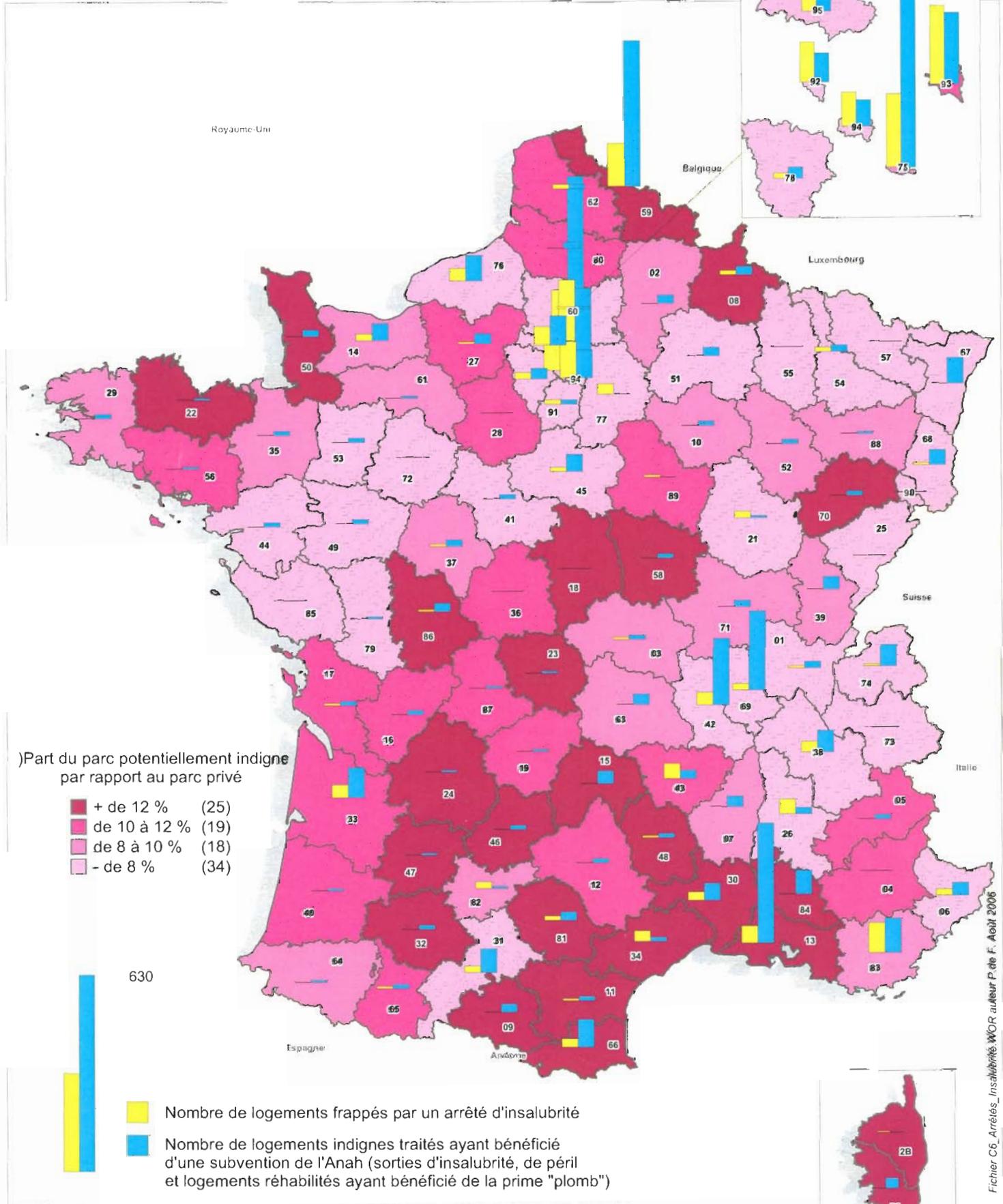
62 bis

Source: D.G.U.H.C / I.U.H3  
Enquête habitat indigne Année 2005



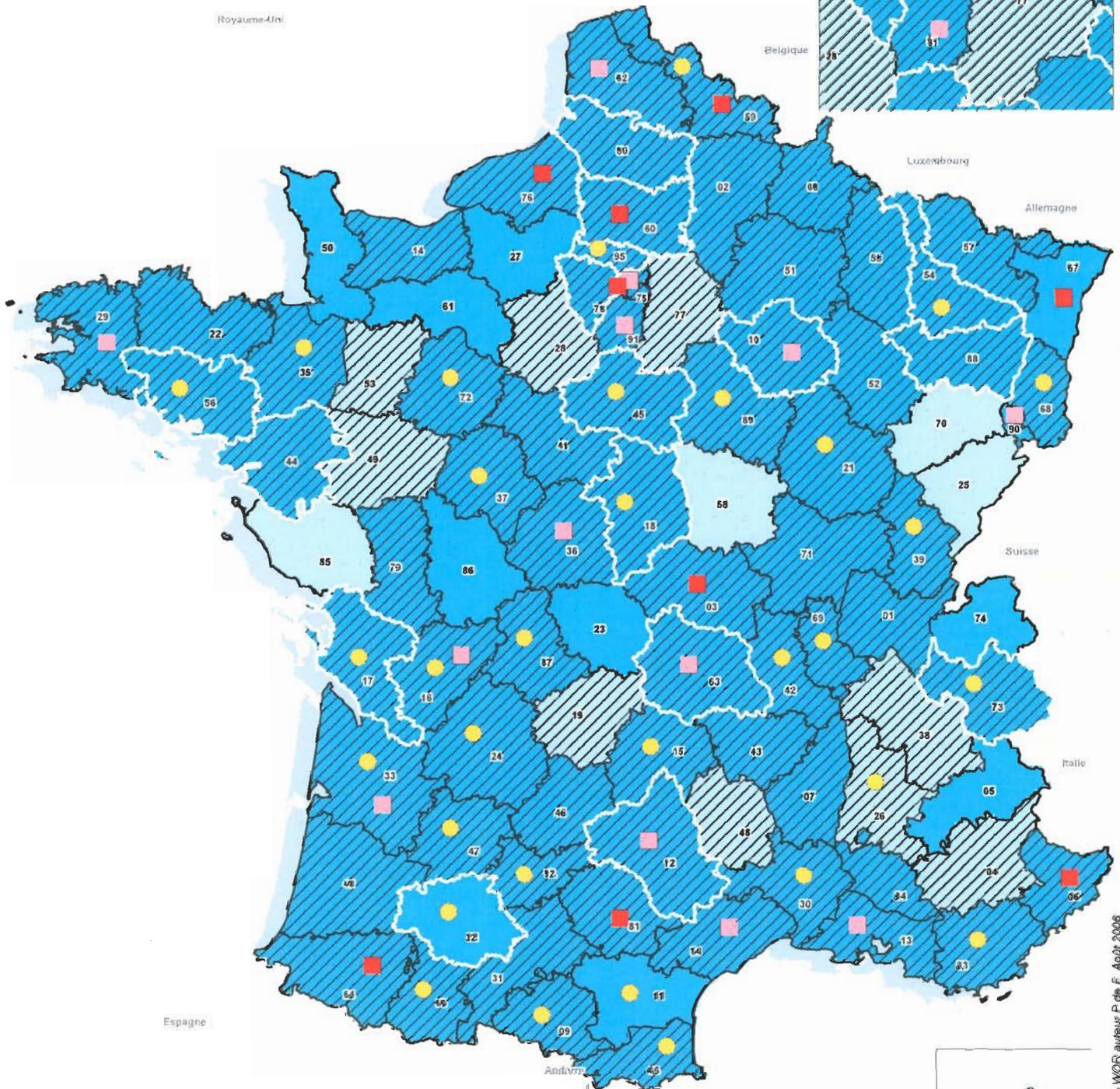
# Logements frappés par un arrêté d'insalubrité - logements indignes traités / Parc privé potentiellement indigne

Source: ANAH 2005  
DGS (Enquête insalubrité année 2005)

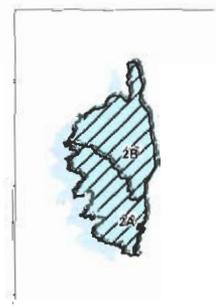


# Repérage de l'habitat indigne par les services de l'Etat

Source: D.G.U.H.C / I.U.H.3  
Enquête habitat indigne Année 2005



- Pas de repérage FILOCOM
- Repérage FILOCOM fait
- Repérage FILOCOM nouvellement fait (moins d'un an)
- Etudes lancées
- Observatoire de l'habitat
- Nouvel Observatoire de l'Habitat (moins d'un an)
- Observatoire de l'Habitat en projet

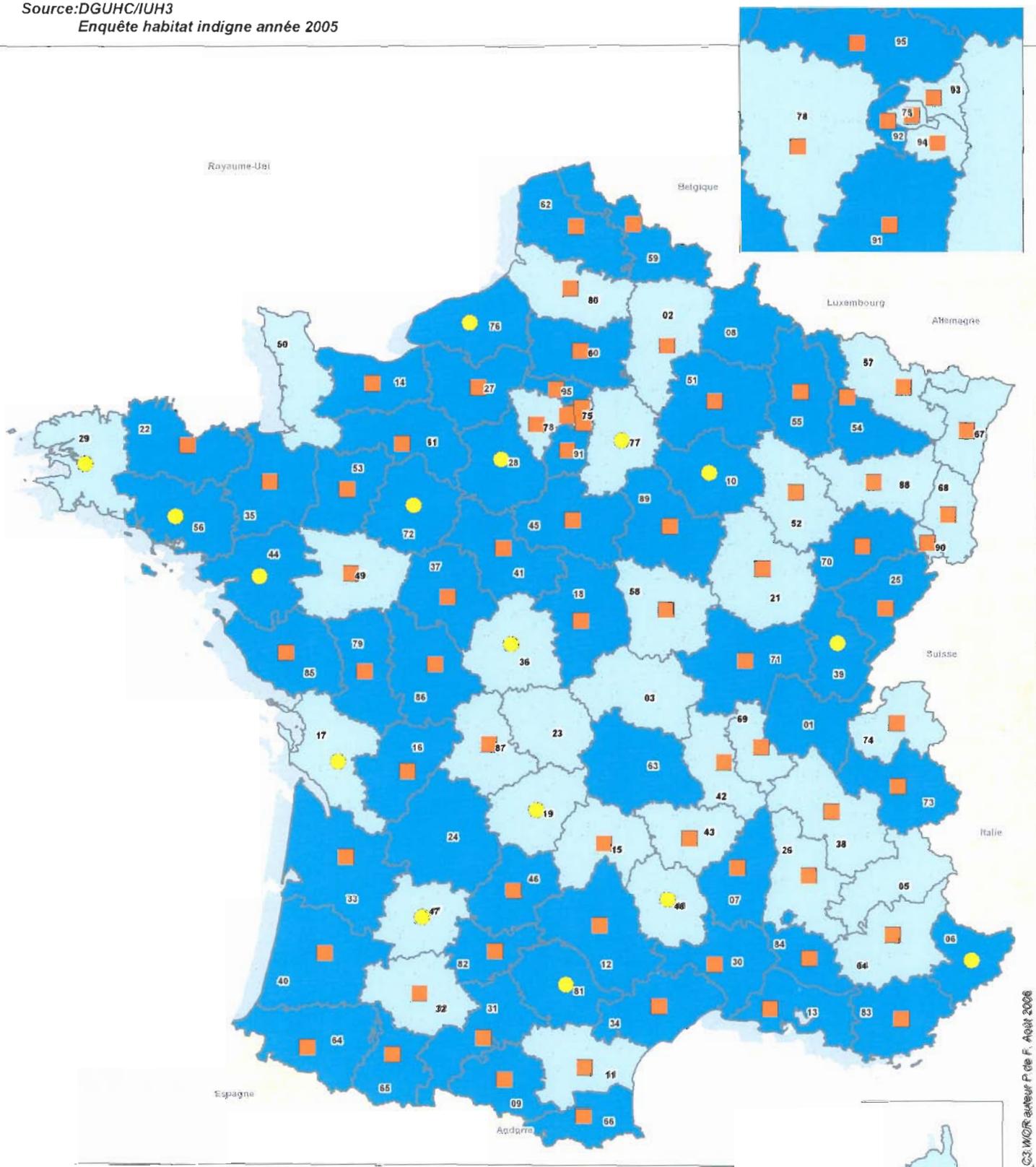


Fichier C1\_reperage WOR auVeur P.de F. Août 2006

# Organisation des services de l'Etat et partenaires de la lutte contre l'habitat indigne

65

Source: DGUHC/IUH3  
Enquête habitat indigne année 2005



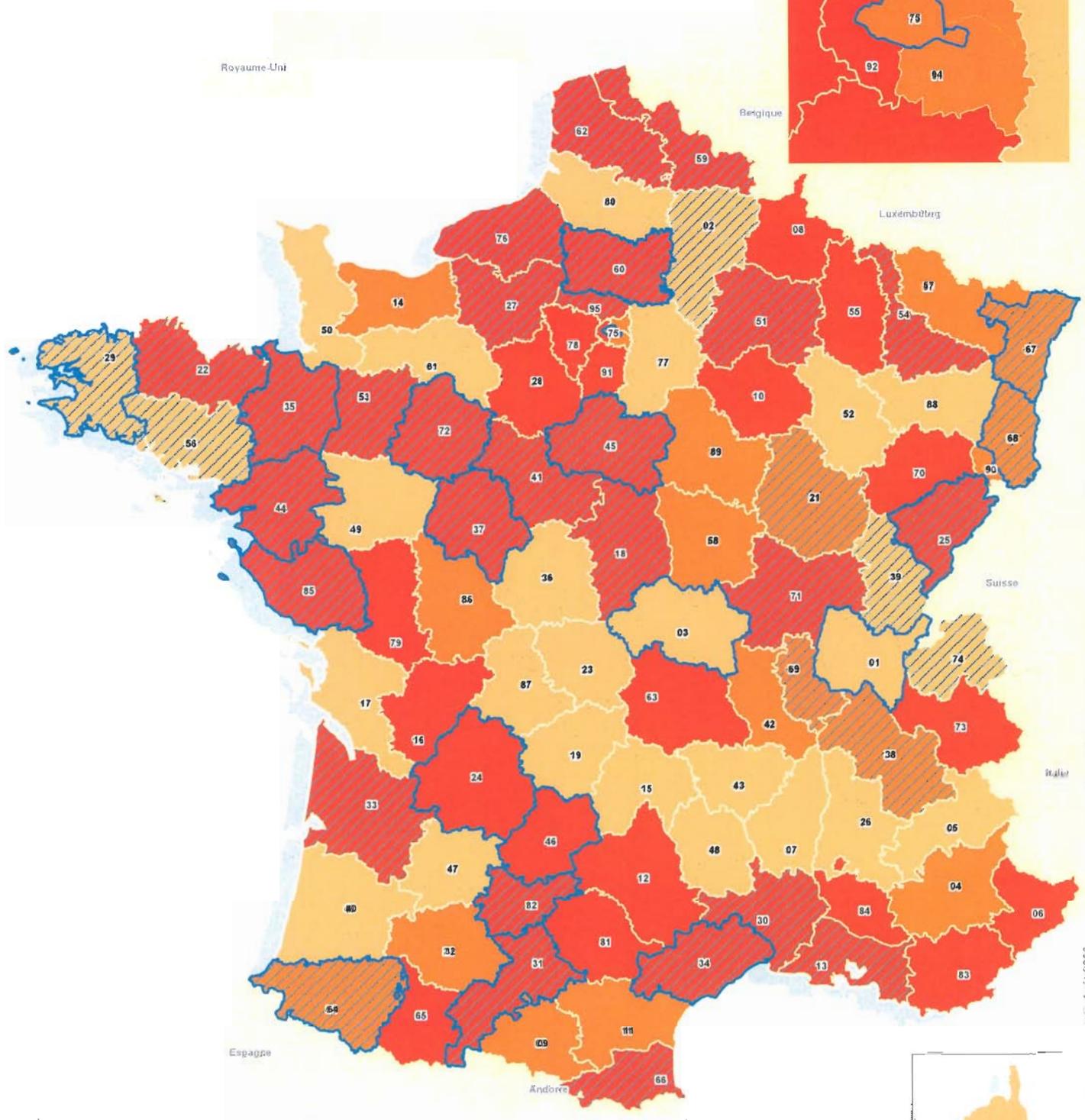
- |  |   |   |  |
|--|---|---|--|
| Degré de partenariat   |   | Diverses structures de coopération:   |  |
| <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:lightblue; border:1px solid black;"></span> Partenariat faible (16) | <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:orange; border:1px solid black;"></span> existantes (70) | <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:yellow; border:1px solid black; border-radius:50%;"></span> en projet (16) |  |
| <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:darkblue; border:1px solid black;"></span> Partenariat signalé (35) |   |   |  |

Fichier: C2\_WOR\_auteur\_P.de F. Août 2006

# La lutte contre l'habitat indigne

## Carte de synthèse

Source: DGUHC/IUH3  
Enquête habitat indigne Année 2005



Degré d'implication dans la lutte contre l'habitat indigne

- Faible
- Moyen
- Fort

Délégation de compétence

- Département
- Collectivités Locales

Fichier C4\_synthese WOR auteur P de F. Août 2006



**ANNEXE 7 - LE LOGEMENT SOCIAL ET LE LOGEMENT « INDIGNE**

Les difficultés actuelles du logement social français se résument à quelques chiffres bien connus ; 1 787 114 demandeurs de logement social inscrits en 2005 (dont les 2/3 à ressources très modestes). Parmi ces demandeurs, 523 683 étaient déjà logé en HLM (demandes de changement de logement en raison d'évènements familiaux, changements professionnels etc.). La demande « nette » (liste d'attente) de HLM était donc d'un peu moins de 1 300 000. L'ensemble de ces demandes a obtenu 408 000 réponses positives.

Cette rareté produit des effets multiples, parmi lesquels l'« embouteillage » de tous les dispositifs d'insertion, d'hébergement d'urgence, d'accueil des demandeurs d'asile, de sortie d'hospitalisation etc. et l'apparition de la grande pauvreté sur la voie publique. Elle induit aussi une forte demande pour le parc de logements indignes et obère toutes les opérations de relogement. Elle conduit les collectivités publiques (l'Etat mais aussi certains conseils généraux) elles-mêmes à recourir à cette ressource (chambres d'hôtel de mauvaise qualité essentiellement) en catastrophe à l'approche de l'hiver. En effet, toutes les capacités d'accueil, normalement suffisantes pour les publics auxquels elles sont destinées, sont en grande partie occupées en permanence (logement de fait) par des personnes qui trouvaient autrefois leur place dans le parc HLM (travailleurs pauvres mais aussi salariés modestes, seuls ou en famille avec enfants, femmes isolées, jeunes majeurs en travail précaire etc.). Ainsi près de la moitié des 11 200 places d'accueils temporaires de l'Etat utilisent le segment inférieur du parc hôtelier, surtout dans les grandes agglomérations (cf. rapport du préfet d'Ile de France au ministre de la cohésion sociale 2005).

Les difficultés concrètes de relogement, transitoire ou définitif, des habitants touchés par les opérations de lutte contre l'habitat indigne constituent l'une des difficultés majeures de cette politique publique et explique la prudence de certains acteurs, en premier lieu les communes, à s'engager dans ces actions. En réalité les villes qui arrivent à reloger sont celles qui disposent d'un office HLM associé à la démarche. Le « patriotisme municipal » obère aussi beaucoup les possibilités de relogements, les maires se disputant rarement l'accueil d'habitants d'autres communes en situation de précarité/pauvreté

### *A/ L'offre de logements indignes en France métropolitaine*

L'évaluation du Parc privé réellement « indigne » (insalubre ou dangereux) n'est pas simple à l'heure actuelle en l'absence de système d'information cohérent.

Les données de l'INSEE ne permettent pas d'appréhender ces notions. L'INSEE ne connaît que « l'inconfortable », et seulement par le recensement général de la population (RGP). Les enquêtes logement (ENL, portant sur un échantillon de 40 000 logements) sous-estiment systématiquement le parc privé et l'inconfort)

C'est pour cette raison que la DGUHC a engagé dès 2001/2002 un travail d'évaluation sur d'autres bases (proposition du bureau d'études SQUARE de travailler à partir de Filocom, - parc privé- croisé avec les revenus des ménages, ce qui a fait émerger la notion de « parc privé potentiellement indigne ») avec toutes les précautions de méthode nécessaire. (il n'y a aucune connexion aujourd'hui entre Filocom, les sources fiscales et l'INSEE)

Le PPPI n'est pas un chiffrage de la réalité du parc indigne, mais un « indicateur pertinent » de la sensibilité de certains territoires nécessitant un complément local et des repérages ultérieurs de terrain.

Les éléments suivants ne figurent pas dans Filocom :

- les hôtels meublés
- l'habitat précaire, ou informel, sous toutes ses formes (camping, mobile homes, caravanes, cabanons,....)
- caves, combles, sous-sols, anciens magasins, garages....

### **Evolution du Parc privé potentiellement indigne (PPPI)**

PPPI sur base Filocom 1997 : **2 236 042** logmts

(PPPI 1999 non disponible car pbls méthodologiques)

PPPI sur base Filocom 2001 : **2 009 269**

PPPI sur la base Filocom 2003 : **1 910 125**

PPPI sur la base Filocom 2005 : **1 876 402**

Par rapport à ces données, le Pôle de lutte contre l'habitat indigne a fait l'hypothèse que la réalité du parc de logements indignes devait se situer entre 20 et 40 % de ce parc, d'ou le chiffre utilisé (et publié) par le Pôle (DGUHC, DGS et ANAH) de la fourchette de 400 à 600 000 logements véritablement indignes;

Seuls des travaux méthodologiques peuvent permettre d'affiner ces données, grâce au travail de terrain effectué par les équipes locales, qui procèdent à un repérage effectif, sur le terrain, du parc de logements réellement insalubres ou dangereux, à traiter comme tel, de façon à pouvoir comparer le PPPI avec la réalité du terrain, par type de situation territoriale. Ce travail ne peut être rendu possible que si suffisamment d'équipes locales peuvent y travailler, ce qui n'était guère possible avant aujourd'hui.

On rappelle que pour connaître la réalité du parc insalubre ou dangereux, il faut visiter les immeubles.

### **Travaux encore à réaliser pour approcher la réalité du besoin**

Evaluer les écarts pertinents entre le PPPI et la réalité du parc indigne, pour sortir des questions actuelles : une évaluation du parc à traiter est indispensable pour conforter une programmation, déjà effectuée, depuis 2004, dans le cadre du PNSE/plan de cohésion sociale, du PNAI et de la lutte contre les exclusions). Rappelons que 20 000 logements/an ont été programmés dans le cadre du PNSE, soit 100 000 sur 5 ans et 15 000/an sur l'ANAH au titre du Plan de Cohésion Sociale (5000 peuvent relever de la RHI, des mesures de police sans travaux etc....)

Evaluer les travaux faits sur ce parc et ses évolutions

### **Remarques**

Entre 1997 et 2001, baisse du PPPI de 226 773 logmts, soit un rythme de 57 000/an

Entre 2001 et 2003, baisse de 99 144, soit de 49 500/an

Entre 2005 et 2003, baisse de 33 723, soit 16 800/an... ce qui peut laisser perplexe ...

Ces baisses ne sont actuellement pas facilement explicables et tiennent, évidemment à différents facteurs ;

Seuls des travaux de terrain assez fins permettraient d'analyser :

- où se situent les baisses et leur rythme... selon types de territoires ;
- les mises à jour des bases cadastrales effectuées....
- raisons ou modalités (vacance, démolitions, mutations, travaux, changement de revenus ou de type d'occupation, pression foncier /urbaine/touristique....)
- effets sociaux (mutations d'occupation, travaux, vacance...)
- analyse des travaux de réhabilitation effectués (libres, prêts bancaires, bricolage, fiscalité, aides Anah, opérations d'aménagement....)

Les pourcentages les plus élevés (plus de 12% du parc privé) de logements frappés par un arrêté d'insalubrité dans le parc privé potentiellement indigne (PPPI) concernent 25 départements, dont le NORD et les ARDENNES, La MANCHE et les COTES D'ARMOR, l'arc méditerranéen à l'exception logique des ALPES MARITIMES mais également la majorité des départements du grand Sud-Ouest et du Massif Central ainsi que la CORSE. En région parisienne, les arrondissements du Nord-Est parisien et le bassin de vie qui les prolonge dans le VAL D'OISE, ainsi que la SEINE SAINT DENIS complètent le champ des territoires prioritaires.

### ***B/ La demande de logements indignes***

Deux à trois millions de personnes environ vivent dans le PPPI recensé (le taux d'occupation de ces logements « indignes » n'est pas identifié en tant que tel dans les ensembles « recensés » par l'INSEE. Le nombre de personnes vivant dans le PPPI se situe entre les 2 millions de personnes vivant en « logements inconfortables ou en surpeuplement accentué » et les 5 millions vivant en « logements inconfortables ou surpeuplés au sens large »).

Années	En nombre de logements*			En nombre de personnes*		
	1992	1996	2002	1992	1996	2002
Total résidences						
Principales	22 131	23 286	24 525	56 103	57 785	58 592
Logements						
Inconfortables (1)	1 452	1 072	689	2 547	1 852	1 150
Logements en						
Surpeuplement accentué (2)	290	210	218	1 411	1 027	1 037
Logements inconfortables						
ou en surpeuplement						
accentué	1 691	1 253	884	3 750	2 762	2 097
Logements surpeuplés						
au sens large (3)	1 386	1 295	1 226	5 120	4 779	4 544
Logements inconfortables						
Ou						
Surpeuplés au sens large	2 593	2 197	1 815	7 106	6 256	5 476

\* en milliers

(Source ; enquête nationale sur le logement DGUHC)

(2) Le surpeuplement accentué ; norme INSEE, rapport entre le nombre effectif de pièces composant le logement et un nombre de pièces «nécessaires » au ménage calculé en fonction de sa taille, de l'âge et de la situation familiale de ses membres

(3) Le surpeuplement au sens large, norme INSEE, est considéré comme surpeuplé au sens large un logement dont la surface habitable est inférieure à 18m<sup>2</sup> par « personne de référence » (adulte), 12m<sup>2</sup> par enfant de 14 ans ou plus et 9m<sup>2</sup> par enfant de moins de 14 ans.

Le statut juridique de ces habitants recouvre toutes les catégories juridiques ;

- propriétaires occupant impécunieux, copropriétés à la dérive
- propriétaires non occupant, de bonne ou mauvaise (marchands de sommeil) foi
- locataires
- occupants sans titres

En revanche, les catégories sociales utilisant le logement indigne se situent incontestablement dans les publics cibles du plan de cohésion sociale.

#### Tableau ; Les profils type d'itinéraires résidentiels en habitat indigne

- Travailleurs migrants vieillissants et isolés (surtout maghrébins, logés en parc privé inconfortable dans les grands centres anciens comme dans les bourgs ruraux et les exploitations agricoles).
- Ménages issus des dernières vagues d'immigration (essentiellement des personnes d'origine Afrique de l'ouest et Comores, concentrées dans quartiers ou immeubles dans toutes les villes).
- Femmes seules avec enfants (après rupture « conjugale », clientèle refusée par les bailleurs de logements décents mais « idéale » pour les marchands de sommeil grâce à l'APL versée en 1/3 payant).
- Ménages accédants à la propriété en milieu rural en précarité sociale et économique (souvent des jeunes ménages qui ont fui les difficultés de logement en ville et ont pensé trouver une solution en accession en milieu rural en attendant mieux).
- Propriétaires occupants urbains ou ruraux, en précarité sociale et économique dont certains vivent dans leur logement « depuis toujours » sans réaliser qu'il s'est dégradé (personnes âgées ; selon « La Gazette des Communes » n°40 d'octobre 2004 consacré au logement insalubre, il y a 42% de retraités parmi les ménages occupant des logements privés très inconfortables).
- Les filières « immigration emploi logement » (filières chinoises à PARIS, filières « OMI », saisonniers agricoles ou sports d'hiver etc.).
- Les squatters (familles très nombreuses, tribus ou groupes familiaux ROMs, toxicomanes, sans papiers, sortants de prison ou d'hôpital psychiatrique, travailleurs pauvres etc. essentiellement dans les grandes villes, en particulier Ile de France).

(Source : revue « Recherche Sociale » n° 180 décembre 2006)

Ce « marché » recèle également de réels avantages pour les locataires du logement indigne ; pas de papiers, pas de caution, pas de liste d'attente, voisinage moins exigeant etc. L'action des pouvoirs publics n'est donc pas toujours souhaitée par les occupants de ces logements.

#### C/ Une activité logiquement très rentable

A louer (de 50 € à 500 € pour un deux-pièces) ou à acheter, il s'agit le plus souvent de caves et sous-sols, de logements vétustes (notamment ex loi 1948), de locaux à moins de 2 m sous plafond et/ou moins de 9 m<sup>2</sup> habitables, d'anciennes devantures de magasins, de pavillons dévalorisés ou mal entretenus ; ces logements sont vides ou meublés (hôtels etc.).

Il n'y a pas de statistiques des logements « de fait » qui se développent sous des formes variées comme les campings/caravanings ou parcs de mobile homes, les paillotes/cabanes/carrelets, les squats d'immeubles ou de bâtiments publics et privés, les caves, les garages, les tentes implantées sur l'espace public, les multiples formes de campements collectifs sauvages (ROMs). Le 12<sup>ème</sup> rapport sur le mal logement de la Fondation Abbé Pierre (2007) évalue à 100 000 le nombre d'habitants des « habitats refuge ».

Face à une clientèle captive très demandeuse, les prix des loyers progressent plus rapidement pour le PPPI (+97% en huit ans) que pour le logement confortable (+ 83%). En SEINE St

DENIS le prix moyen d'un loyer en habitat indigne est de 27€/m<sup>2</sup>, contre 10 à 12€/m<sup>2</sup> en HLM (source ; « pôle de lutte contre l'habitat indigne »).

On comprend pourquoi ce marché attire tant les marchands de sommeil que les filières mafieuses car la rentabilité est exorbitante. On a des exemples à Roubaix d'un retour sur investissement (R.O.I) d'un an ! Ailleurs, très souvent le bien est amorti en deux ou trois ans. Rappelons, pour fixer les idées, qu'en comptabilité privée (NPC), le taux d'amortissement des immobilisations immobilières est de vingt ans.

**ANNEXE 8 – L'ACTIVITE DES SCHS**

## Activité Insalubrité 2005 des SCHS dans les départements Sur la base de 53 départements, comptabilisant 88 SCHS.

Sachant que sur les 100 départements métropolitains, il y a 208 villes disposant d'un SCHS, et donc que les 47 départements manquant regroupent 120 départements, les « gros bataillons » sont dans les départements suivants :

- 92 : 28 SCHS
- 93 : 15 SCHS
- 94 : 17 SCHS

Puis : 8 SCHS dans le 78, 6 dans le 95 et 9 SCHS dans le 59

Mais la DGS n'ayant pas les chiffres de production d'arrêtés, par SCHS, dans les départements, on ne peut donc analyser que la situation dans 53 départements et 88 SCHS, dont voici l'activité en 2005 :

Régions	départements	Nombre de SCHS	Nombre de SCHS sans arrêté d'insalubrité	Commentaires
RIF	78	8	8	
	91	1	1	
Alsace	67	1	1	Peu active
	68	2	1	
Aquitaine	24	2	2	Le seul 33 actif, les autres rien
	47	1	1	
	64	3	3	
Auvergne	63	2	2	Peu actifs
	03	3	2	
Bourgogne	58	1	1	
	71	3	3	Le 21 actif
	89	1	1	
Bretagne	22	1	1	Peu active
	29	2	2	
	35	2	2	
	56	2	2	
Centre	18	1	1	Le 45 fait tout ...
	28	1	1	
	36	1	1	
	37	1	1	
	41	1	1	
	45	1	1	DDASS 45 fait tout
Champagne -A	08	1	1	Très peu active
	10	1	1	
	51	3	3	
CORSE		2	2	rien
Franche-Comté	25	1	1	rien
	90	1	1	
Lang - Roussillon	11	2	1	66 ET 34 actifs
	30	2	1	
Limousin	19	1	1	Peu actif
	87	1	1	
Lorraine	54	2	2	DDASS 54
	57	1	1	
	88	1	1	
Midi Pyr	32	1	1	Le 31 fait tout
	65	2	2	

	81	2	2	
NORD	62	2	2	Le 59 fait tout
B Normandie	50	1	1	La DDASS 14 fait
P DE Loire	49	1	1	Tres peu sf un peu 44 (SCHS)
	72	1	1	
Picardie	02	1	1	Rien sf DDASS 60
	80	1	1	
Poitou Charente	16	1	1	Très peu sf un peu 86
	17	3	3	
	79	1	1	
PACA	04	1	1	Activité sur le 13, 83 et 06
	84	1	1	
Rhône Alpes	01	1	1	Activité sur 69 (Schs) 38, 42 et 26 (Schs)
	73	1	1	
	74	4	4	

Soit sur 53 départements, comptabilisant 88 SCHS, 82 n'ont aucune activité insalubrité.

Une analyse plus poussée implique de savoir pour les autres départements, soit en métropole, comptant plusieurs SCHS et faisant apparaître plusieurs arrêtés d'insalubrité d'origine SCHS, quel est le nombre d'arrêtés pris à l'initiative de chacun d'eux, ce que le tableau remis par la DGS qui est global ne permet pas de savoir : pour cela il faut interroger chaque DDASS.