



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**SIMPLIFIER LES POLICES
DE L'HABITAT INDIGNE**

PROMOUVOIR L'HABITABILITÉ DURABLE POUR TOUS

Guillaume VUILLETET

Député de la 2^{ème} circonscription du Val d'Oise

Assisté de

Soraya Daou,

Inspectrice de l'Administration
du Développement Durable

et de

Arthur Nowicki et Lou Le Nabasque,
attachés parlementaires

OCTOBRE 2019

**Rapport remis au Premier Ministre
et au ministre chargé de la ville
et du logement**



SOMMAIRE

Introduction	6
Synthèse des recommandations	8
Avertissement	11
Calendrier prévisionnel	11
1 L'HABITAT INDIGNE : UN ENJEU ANCIEN, UN PHÉNOMÈNE PERSISTANT	12
1.1 Genèse la notion d'habitat indigne : au commencement étaient l'industrialisation et l'hygiénisme	13
1.1.1 Comment les conditions d'habitat et le milieu urbain ont favorisé le développement des maladies dans la classe ouvrière du XIX ^e siècle...	13
1.1.2 ...et posé les fondements d'une politique de l'hygiène du logement et de l'urbanisme	14
1.1.3 Le XX ^e siècle : un foisonnement de lois et d'outils pour améliorer les conditions de logement	15
1.2 L'habitat indigne du nouveau millénaire entretenu par la pauvreté, le dérèglement immobilier et l'absence d'entretien	16
1.2.1 Une définition juridique de l'habitat indigne qui vise la santé et la sécurité des occupants	16
1.2.2 Des formes plurielles de « mal-logement » et de « mal-urbain », des situations socio-économiques complexes et des comportements patrimoniaux	17
1.2.3 Qualification, quantification, localisation du phénomène : une approche (imparfaite) par l'estimation	23
2 LE TRAITEMENT DE L'HABITAT INDIGNE : UN ARSENAL JURIDIQUE PROTÉIFORME	25
2.1 Cartographie des polices relatives à la santé et la sécurité des personnes : 4 codes, 21 procédures et plusieurs décrets...	27
2.2 Une source d'incertitudes, de lenteur, de contentieux, voire de paralysie de l'action publique	31
2.2.1 Des difficultés pour orienter (voire cumuler) les procédures notamment lorsque les désordres ou les risques sur un même logement ou immeuble sont multiples et de différente nature	32
2.2.2 Des procédures dont les prescriptions relèvent de l'interdiction d'habiter ou de la réalisation de travaux (soit un traitement du bâtiment lui-même et non un traitement médical de l'occupant)	32
2.2.3 La (sur)abondance des procédures au titre de l'urgence	33
2.2.4 La fragilité du caractère irrémédiable de la procédure d'insalubrité	34
2.2.5 Le sujet épineux de la vacance	35
2.2.6 La police de la santé : des pratiques très hétérogènes selon les territoires et une implication forte des collectivités à travers les SCHS	36
2.2.7 Le caractère peu opérant des procédures de décence et du RSD	37
2.2.8 Une mise en œuvre des procédures freinée par le manque de moyens	38
2.2.9 La séparation des « pouvoirs » à l'origine de la fracture entre les politiques et de la perturbation de l'action	38
2.2.10 Des modalités rédactionnelles des articles législatifs et réglementaires qui complexifient le maniement des procédures	39
3 SORTIR DE L'HYGIÉNISME ET DE L'APPROCHE SECTORIELLE, BASCULER DE L'INDIGNITÉ VERS L'HABITABILITÉ	40
3.1 Adopter une approche globale de la santé et du bâtiment	41
3.1.1 Prendre en compte la santé globale de l'occupant	41
3.1.2 Considérer le bâtiment comme un système pour éviter sa fossilisation	41
3.2 Inverser les fondements de la politique publique : de l'indignité vers l'habitabilité durable	42
3.2.1 Développer un référentiel national unique des conditions minimales d'habitabilité	42
3.2.2 À partir du référentiel, créer un outil unique de diagnostic du logement et construire un indicateur d'habitabilité selon l'ampleur des désordres, la gravité du risque et l'usage du logement	44

- 3.2.3 Le permis de louer, précurseur du « dossier technique du logement » 46
- 3.2.4 La question spécifique des divisions de biens et de la colocation 46

4 SIMPLIFIER LES POLICES SPÉCIALES DE L'HABITAT INDIGNE : UNE POLICE UNIQUE COMPOSÉE DE 3 (OU 4) PROCÉDURES, INSCRITE DANS LE CCH ET CONFIEE À UNE AUTORITÉ UNIQUE 48

- ### **4.1 Créer une police unique de l'habitabilité composée de 3 ou 4 procédures et maintenir la police générale du Maire 49**
- 4.1.1 Créer une procédure pour les locaux/ logements / terrains qui sont impropres à l'habitation par leur configuration ou leur mode d'occupation 50
- 4.1.2 Créer une procédure pour la réalisation des travaux « d'habitabilité et de sécurité » pour supprimer les risques (des immeubles à usage d'habitation et autres immeubles) 50
- 4.1.3 Créer une procédure (optionnelle) pour les cas dont le coût de travaux est supérieur au coût de la reconstruction : 51
- 4.1.4 Créer une procédure de l'urgence 52
- 4.1.5 Deux scénarios de déclinaison de la police unique 53
- 4.1.6 Maintenir une police générale du Maire 55
- ### **4.2 Faciliter la gouvernance locale : préparer le transfert de la compétence «habitabilité»... 55**
- 4.2.1 Faire de l'autorité qui dispose de la compétence habitat l'autorité de la police de l'habitabilité, sous contrôle et substitution par le préfet 55
- 4.2.2 Réinventer les passerelles entre le monde médico-social et les collectivités territoriales, notamment en matière de protection infantile 58
- 4.2.3 Instaurer des services locaux d'habitabilité : une expertise et des moyens à calibrer après une évaluation de la DGD et du fonctionnement des ARS et des CAF 58
- 4.2.4 Adapter le contradictoire pour garantir l'équité et renforcer l'instance d'évaluation des risques après une évaluation des CODERST 59
- 4.2.5 Instaurer une organisation transitoire jusqu'à l'avènement d'une organisation stabilisée 62

5 HARMONISER LE DROIT DES OCCUPANTS, LES SANCTIONS ET LES MODALITÉS DE SUBSTITUTION 63

- ### **5.1 Harmoniser le droit et la protection des occupants 64**
- ### **5.2 Adapter les sanctions : 66**
- 5.2.1 Adapter le régime des astreintes et instaurer un régime d'amendes 66
- 5.2.2 En zone tendue, pour les logements vacants dont l'habitabilité est faible ou critique, majorer la taxe « vacance » 67
- 5.2.3 Elargir le champ des sanctions pénales 68
- ### **5.3 Redéfinir une doctrine de substitution publique par l'exécution d'office des mesures ou l'appropriation 70**
- 5.3.1 En cas de défaillance du propriétaire, privilégier les travaux d'office lorsque leur coût est inférieur à la valeur vénale du bien 71
- 5.3.2 Permettre l'expropriation simplifiée en lieu et place des travaux d'office et introduire la notion de « carence immobilière » pour justifier une indemnisation minorée 72
- 5.3.3 Adapter le code de l'urbanisme et de l'expropriation pour intégrer l'enjeu de l'habitabilité 77

6 OPTIMISER LES PROCESSUS ET OUTILS OPÉRATIONNELS, FAVORISER L'ÉMERGENCE DE DISPOSITIFS INNOVANTS 79

- ### **6.1 Améliorer la connaissance des situations 80**
- 6.1.1 Pérenniser le PPPI et étudier l'opportunité de l'étendre aux logements vacants 80
- 6.1.2 Centraliser les signalements et les procédures : un outil national pour piloter et évaluer l'action publique, préfigurateur d'un registre national du logement 80
- 6.1.3 Rappeler l'obligation de la publicité foncière et du privilège spécial immobilier, l'étendre à l'EPCI et au département 80
- 6.1.4 Partager l'information avec les différentes instances (notamment justice et santé) 81
- ### **6.2 Donner les moyens aux propriétaires de faire les travaux 81**
- 6.2.1 Systématiser l'accompagnement, organiser la maîtrise d'ouvrage et renforcer le financement pour les propriétaires bailleurs, propriétaires occupants (dont accédants) et locataires 81

6.2.2	Renforcer la gestion et l'accompagnement des copropriétés en difficulté	82
6.2.3	Dans les centres anciens, permettre la maîtrise d'ouvrage collective d'initiative privée	83
6.3	Pour les situations les plus complexes, organiser la substitution publique en cas d'incapacité ou défaillance du propriétaire	84
6.3.1	Professionnaliser la réalisation de travaux d'office par la collectivité ou l'Etat	84
6.3.2	Sécuriser les différents modèles et formes d'appropriation publique	84
6.3.3	Éviter l'appropriation de la pleine propriété : démocratiser le bail à réhabilitation, expérimenter le bail à réhabilitation « d'office » et valoriser l'intervention des OFS	86
6.3.4	Pour les travaux d'office et de restructurations du bâti au titre du recyclage, réduire la TVA à 5,5%	86
6.4	Améliorer l'offre de relogement et d'hébergement provisoire	86
6.4.1	Expérimenter de nouvelles solutions pour le relogement / hébergement provisoire pendant la durée des travaux :	87
6.4.2	Pour le relogement définitif, renforcer l'offre de logements sociaux	87
6.4.3	Pour les migrants, construire des centres d'hébergement dédiés	88

7 DÉPLOYER DES PLANS TERRITORIAUX, INTERVENIR DANS LES SECTEURS PRIORITAIRES ET RENFORCER L'APPUI AUX TERRITOIRES **89**

7.1	Faire du PLH le document de programmation de l'action en faveur de l'habitabilité et de la prévention	90
7.2	Pour les secteurs prioritaires, créer un « package » dédié à l'habitabilité résidentielle et environnementale, articulé avec d'autres politiques, et construire un plan décennal	90
7.2.1	Créer un dispositif d' « Outils coordonnés pour traiter l'habitabilité, le cadre de vie et l'environnement » (OCTHAVE)	91
7.2.2	Instaurer une instance de pilotage régionale et nationale des programmes sur les secteurs prioritaires, en mesurer les impacts et effets	92
7.3	Structurer l'expertise nationale et locale pour accompagner les collectivités	93
7.3.1	Rationaliser l'expertise nationale	93
7.3.2	Créer une cellule d'expertise interdisciplinaire nationale dédiée à la requalification des îlots en centre ancien (compétences urbaines, patrimoniales, logement)	93
7.3.3	Poursuivre l'action des PDLHI pour coordonner l'action locale et accompagner la transition	93
7.4	Construire un plan national de l'habitabilité, coordonner et simplifier les financements dédiés à l'amélioration ou la requalification de l'habitat	94
7.4.1	Dérouler un plan national décennal et une enveloppe financière pour donner à tous un logement « habitable ».	94
7.4.2	Adapter les financements des différents organismes aux nouvelles polices créées	95
7.4.3	Reconduire le FARU pour le relogement et l'hébergement d'urgence et l'élargir aux propriétaires occupants	95
7.4.4	Etablir des conventions régionales entre l'Anah / l'ANRU/ Action Logement / L'Etat (FARU + BOP 135) pour coordonner les financements, en lien avec les projets territoriaux	95

Conclusion	96
-------------------	-------	-----------

Annexes	98
----------------	-------	-----------

Annexe 1 : Lettre de mission	98
Annexe 2 : L'article 198 de la loi ELAN relatif à l'ordonnance LHI	102
Annexe 3 : Liste des personnes auditionnées (ou ayant apporté leur contribution)	102
Annexe 4 : Bibliographie	104
Annexe 5 : Normes et règles à respecter pour la construction, la vente, la location ou l'hygiène d'un logement, ou pour l'octroi d'une aide	104
Annexe 6 : Les diagnostics exigés en cas de vente ou de location d'un logement	105
Annexe 7 : Données statistiques sur les procédures	107
Annexe 8 : Le CODERST	108
Annexe 9 : Les différents dispositifs opérationnels destinés à (ou intégrant) la lutte contre l'habitat indigne	109
Annexe 10 : L'expertise et les financements nationaux	110
Annexe 11 : Synthèse rapport Serge Letchimy « L'HABITAT INSALUBRE et INDIGNE dans les DEPARTEMENTS ET REGIONS D'OUTRE-MER : UN DEFI A RELEVER »	111
Annexe 12 : Tableau synthétique des procédures	120

INTRODUCTION

LE 10 DÉCEMBRE DERNIER, Monsieur le Premier ministre signait une lettre de mission me demandant un rapport sur les mesures à mettre en œuvre pour simplifier les procédures visant à lutter contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil. Cette mission se situait dans la continuité de l'adoption par le parlement de la loi ELAN, fin octobre 2018.

Lors de l'examen du projet de loi, j'avais pu, en tant que rapporteur pour avis de la Commission des lois, faire adopter des amendements qui complétaient le dispositif déjà ambitieux écrit par le gouvernement. Le ministre Julien Denormandie a mené un conséquent travail d'explication qui a su montrer sa détermination et son engagement.

Le débat qui a eu lieu alors sur cette partie du texte de loi témoignait d'un large consensus sur la nécessité de s'employer à résoudre le fléau de l'habitat indigne. Je veux saluer à cet égard le travail de parlementaire, tous bords confondus, que ce soit à l'Assemblée Nationale ou au Sénat. Je pense en particulier à mes collègues députés, Richard Liogier, rapporteur sur le titre concerné, Stéphane Peu, François Pupponi ou Pierre Yves Bournazel. Je tiens également à saluer le travail de la sénatrice Estrosi-Sassone.

Des débats parfois exigeants sur les dispositions discutées est ressorti que notre dispositif, pourtant foisonnant, n'était pas à la hauteur de l'enjeu, notamment sur les sanctions à l'égard des marchands de sommeil.

La complexité décourageante est, de fait, un outil entre les mains des propriétaires pour déjouer les procédures et gagner, toute honte bue, dans les prétoires face à des administrations démunies. Une forme d'auto-censure en a découlé. Beaucoup d'acteurs renonçant à mettre en œuvre la loi par crainte de voir les procédures se retourner contre eux, se réfugient dans des procédures de moindre ampleur mais atteignables. Enfin, les moyens mis en œuvre pour traiter le logement indigne paraissaient dispersés et notoirement insuffisants.

Le dispositif voulu par le gouvernement a comme ambition de répondre à ces insuffisances. Sur le plan législatif, on l'a vu avec la loi élan, par un durcissement des sanctions et par une volonté de simplification qui occupe une grande partie de ce rapport.

Sur le plan opérationnel ensuite, par un certain nombre d'initiatives partenariales. Il faut noter, en particulier, l'accord avec Action logement, signé le 25 avril 2019, portant sur le financement du plan d'investissement sur la ville, la convention avec le ministère de la justice sur les 6 départements qui porteront une expérimentation d'une coordination des services de l'Etat et les services locaux, la convention entre l'Etat et la région Ile de France concernant la prévention des divisions pavillonnaires, et la convention entre l'Etat et la ville de Marseille.

Mais cette prise en compte volontaire du gouvernement a été percutée lourdement et dramatiquement par la réalité. Chacun a en mémoire l'effondrement de la



Et d'ailleurs de quoi parle-t-on ? Pour peu que vous abordiez la question avec un interlocuteur un peu informé, les mots se bousculent. Dans une sorte de contraction, le sujet devient celui de « l'indécence, indignité, insalubrité, péril » comme si l'accumulation des termes permettrait de couvrir toutes les situations.



rue d'Aubagne à Marseille. Les 10 victimes ont été funestement rejointes par celles de Charleville-Mézières puis par divers événements de Seine Saint Denis. Il aura fallu cela pour que soit mise en pleine lumière une réalité insupportable, à portée de regard, de voix et de vie. Ces drames nous ont montré que nous ne connaissions pas grand-chose d'un phénomène qui se révèle beaucoup plus insidieusement proche de nous qu'il paraît.

Et d'ailleurs de quoi parle-t-on ? Pour peu que vous abordiez la question avec un interlocuteur un peu informé, les mots se bousculent. Dans une sorte de contraction, le sujet devient celui de « l'indécence, indignité, insalubrité, péril » comme si l'accumulation des termes permettrait de couvrir toutes les situations.

En réalité, cette accumulation traduit une réelle confusion. Les chiffres peinent à trouver leur cohérence : l'Etat parle de 420 000 logements potentiellement indignes, la fondation abbé Pierre de 600 000, les exploitations des données de l'INSEE de 800 000 logements dégradés.

Au-delà même de l'imperfection – conséquente - des outils statistiques, la question est bien de savoir nommer ce que l'on veut combattre.

Notre dispositif de lutte contre le logement indigne est semblable à des poupées russes qui ne s'imbriqueraient pas. Il s'agit davantage là d'une sédimentation de dispositions et de dispositifs que d'un corpus cohérent.

luttent jours après jour contre le logement indigne et les marchands de sommeil. Leur action, leur dévouement, ne sont pas en cause. C'est leur souffrance, au fur et à mesure des témoignages recueillis, que j'ai pu découvrir, devant la complexité de la tâche et la disproportion de la fin et des moyens.

La raison d'être de cette mission se déduit de cette forme de bilan préalable de l'action publique de lutte contre l'habitat indigne. Nous sommes face à une matière complexe, dont la connaissance est parcellaire et peu partagée, une volonté politique affirmée et sincère, et des acteurs qui n'ont pas les moyens de leur action.

C'est en ça que la lettre mission du Premier Ministre a défini un champ plus large que la simple préparation de l'ordonnance prévue à l'article 198 de la loi ELAN portant sur la simplification des procédures. Il s'agit bien de dégager une vision globale de notre dispositif, tant dans son appréhension que dans son évolution.

J'espère que les pages qui suivent y auront utilement contribué.

Guillaume VUILLETET

Député de la 2^{ème} circonscription du Val d'Oise

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Sortir de l'hygiénisme et de l'approche sectorielle, basculer de l'indignité vers l'habitabilité

1. **Sortir de l'hygiénisme et de l'approche sectorielle** : prendre en compte la santé globale de l'occupant et considérer le bâtiment comme un système.
2. **Inverser les fondements de la politique publique : abandonner la notion d'habitat indigne** (stigmatisante et peu mobilisatrice), proposer la définition d'un logement qui répond aux normes minimales d'habitabilité pour garantir la sécurité, la santé et le confort de l'occupant. Faire de l'habitabilité une action d'intérêt général et le pilier de la politique préventive et curative, incitative et coercitive de l'amélioration du logement (dont énergétique).
3. **Instaurer et partager un référentiel national unique sur les normes minimales d'habitabilité** (santé, sécurité, confort). Pour l'élaborer, réunir un groupe d'experts (compétences techniques/ architecturales /juridiques/ médicales/ sociales), d'agents de l'état et des collectivités sous pilotage interministériel.
4. À partir du référentiel national, **créer un outil / modèle de diagnostic du logement permettant d'évaluer l'habitabilité à partir de l'ampleur des désordres, la gravité du risque et l'usage du logement**, d'établir les mesures à prendre et de choisir la procédure à déclencher. Mettre en place des formations sur le bâti ancien et l'utilisation de l'outil (inspecteurs...). Développer une filière professionnelle et économique.
5. Faire du diagnostic « habitabilité » le document à transmettre à la CAF pour l'octroi / conservation des allocations et **le document technique à exiger pour une location (voire permis de louer) et une vente d'un logement**, en remplacement (au moins partiellement) des plusieurs autres diagnostics exigés actuellement.
6. À terme, **centraliser et consolider les diagnostics « habitabilité » dans un registre national du logement**.

Simplifier les polices spéciales de l'habitat indigne : une police unique, inscrite dans le CCH et confiée à une autorité unique

7. **Créer une police unique « habitabilité et sécurité des bâtiments », définir 3 procédures et les réunir dans le CCH** : Créer une procédure pour les locaux impropres à l'habitation, une procédure pour la réalisation de travaux d'habitabilité et de sécurité et une procédure de l'urgence. Etudier la faisabilité de prescrire des travaux sans se préoccuper de leur coût.
8. **Maintenir la police générale du Maire (à renforcer et articuler avec la police unique)**.
9. Faire émerger **une autorité unique de la police « habitabilité »** (autorité disposant de la compétence habitat), adapter l'acteur selon les contextes locaux. **Organiser le contrôle et la substitution par l'Etat en cas de défaillance de la collectivité. Consolider, voire créer les passerelles entre le monde de la santé et les collectivités, notamment en matière de prévention, de signalement et de suivi des situations médico-sociales infantiles et des personnes présentant des troubles comportementaux.**

10. **Doter les collectivités des moyens humains (en nombre et compétence) pour assurer l'instruction des dossiers (avec une expertise nationale / régionale en appui)**, notamment pour prévenir le contentieux. Créer des services locaux « habitabilité » et valoriser les métiers et professions pour attirer des experts.
11. Dans le cadre d'un transfert de compétences (décentralisation), avant d'engager une réflexion sur la composition et le financement des services communautaires ou locaux d'habitabilité, **réaliser une évaluation de la consommation des crédits de la DGD dédiés aux 208 communes disposant d'un SCHS** ainsi qu'une **évaluation du fonctionnement des ARS sur les missions relevant de l'habitat indigne** et au regard des résultats obtenus et du **fonctionnement des CAF** sur les missions relatives aux constats de décence.
12. **Évaluer les CODERST** et selon les résultats, créer des instances territoriales indépendantes d'évaluation des risques sous la présidence d'un **médiateur** pour apprécier les situations, permettre le contradictoire avec le propriétaire et déterminer les mesures à prendre avant la prise de l'arrêté.
13. Envisager **une organisation transitoire des moyens d'instruction des dossiers** jusqu'à la mise en place des différentes instances nécessaires à la mise en œuvre de la police unique de l'habitabilité (partage des moyens, des ARS, SCHS...)

Harmoniser le droit des occupants, les sanctions et les modalités de substitution

14. **Renforcer le droit des occupants** : garantir le droit à l'hébergement et au relogement, adapter les modalités de suspension des baux et loyers, adapter des modalités de conservation de l'allocation.
15. **Élargir le champ des sanctions** : adapter le régime des astreintes, créer un régime d'amende dès constat de l'infraction, **renforcer la taxe sur les logements vacants dans les zones tendues, élargir le champ des sanctions pénales (inéligibilité pour les élus)**.
16. **Adapter les modalités de substitution publique** : Privilégier l'exécution d'office en cas de non réalisation des travaux par le propriétaire si les travaux sont inférieurs à la valeur vénale.
17. En lieu et place des travaux d'office, engager l'acquisition en privilégiant la négociation à l'amiable dans certaines situations, **permettre l'expropriation avec une indemnisation minorée dans les cas de « carence immobilière »**, adapter les modalités de confiscation de l'indemnité pour les « marchands de sommeil ». Plus globalement, engager un chantier sur les situations justifiant l'expropriation. Adapter le code de l'urbanisme et le code de l'expropriation pour intégrer l'enjeu d'habitabilité

Optimiser les processus et outils opérationnels : favoriser l'émergence de dispositifs innovants

18. Améliorer la connaissance des situations : **centraliser les signalements et les procédures dans un outil de gestion national**, envisager à terme un registre national des logements, généraliser l'usage de l'invariant fiscal
19. Rappeler l'obligation de publicité foncière des procédures et du **privilège spécial immobilier**, l'adapter aux nouvelles procédures et **élargir aux autorités compétentes (EPCI/ département, voire aux opérateurs bénéficiant de la délégation de la maîtrise d'ouvrage des travaux d'office** pour permettre le recouvrement des dépenses liées à l'exécution d'office).

20. Partager l'information sur les procédures avec les différentes instances.
21. Donner aux propriétaires les moyens de faire les travaux : systématiser l'offre d'accompagnement, organiser la maîtrise d'ouvrage privée, renforcer et adapter les financements (dont ceux liés à l'accession) en s'appuyant sur les agences nationales et les partenaires professionnels privés et associatifs.
22. Renforcer la gestion des copropriétés en difficulté, instaurer un **fonds d'avance pour les administrateurs provisoires et créer des prêts collectifs adaptés** pour le financement des travaux en parties communes. Dans les centres anciens, permettre la maîtrise d'ouvrage collective d'initiative privée pour requalifier les immeubles mitoyens et imbriqués.
23. Organiser la substitution publique par la **professionnalisation de l'exécution d'office** : permettre la délégation de maîtrise d'ouvrage des travaux d'office aux opérateurs publics (dont EPF, avec compétence de recouvrement)
24. Sécuriser les modèles d'appropriation publique : **élargir le champ d'action des EPF, notamment dans les centres anciens et en site détendu** pour favoriser la **requalification de l'habitat et du territoire, voire la désartificialisation des sols, homogénéiser les pratiques d'estimation des biens par les Domaines**.
25. Encourager **les modes démembrés d'appropriation** dans certaines situations : démocratiser le bail à réhabilitation (expérimenter le bail à réhabilitation d'office), inciter à la mobilisation des OFS
26. Agir sur l'offre de relogement et d'hébergement : élargir la possibilité de **déplafonner la part de réservation de logements aux cas des personnes « mal logées »**, expérimenter la production d'une **offre d'hébergement temporaire sous forme de modulaires**, programmer une offre d'hébergement pour les migrants, en lien avec l'Union Européenne et les organisations humanitaires.

Déployer des plans territoriaux, intervenir dans les secteurs prioritaires

27. Faire du **PLH** document de programmation de l'action sur la prévention et sur l'habitabilité et identifier les secteurs prioritaires
28. Pour les secteurs prioritaires, créer un « **package** » opérationnel favorisant l'**habitabilité résidentielle et environnementale** (OCTHAVE : outils coordonnés de transformation de l'habitabilité, du cadre de vie et de l'environnement) et établir un **plan décennal**. Instaurer **une instance de pilotage régionale et nationale des programmes sur les secteurs prioritaires**.
29. **Rationaliser l'expertise nationale pour soutenir les territoires** (compétence juridique, technique...), notamment sur le contentieux. Créer **une cellule d'expertise nationale dédiée au traitement des îlots dégradés en centres anciens**. Poursuivre l'action des PDLHI pour coordonner l'action locale et accompagner la transition. Suivre les arrêtés échus non levés
30. **Coordonner et simplifier le régime des aides des différents financeurs nationaux**. Adapter les financements aux nouvelles procédures créées. Reconduire le FARU pour le relogement et l'hébergement d'urgence et l'élargir aux propriétaires occupants (le FARU est destiné à disparaître à l'échéance de 2020). **Établir des conventions régionales entre l'Anah / l'ANRU/ Action Logement / L'Etat** (FARU et BOP 135) pour coordonner et optimiser les financements, en lien avec les projets territoriaux.

AVERTISSEMENT

LES PROPOSITIONS FORMULÉES DANS CE RAPPORT impactent de nombreux textes : le code de la santé, le code de la construction et de l'habitation, le code de l'urbanisme, le code de l'expropriation, le code général des collectivités territoriales, le code civil ainsi que différents décrets et textes réglementaires.

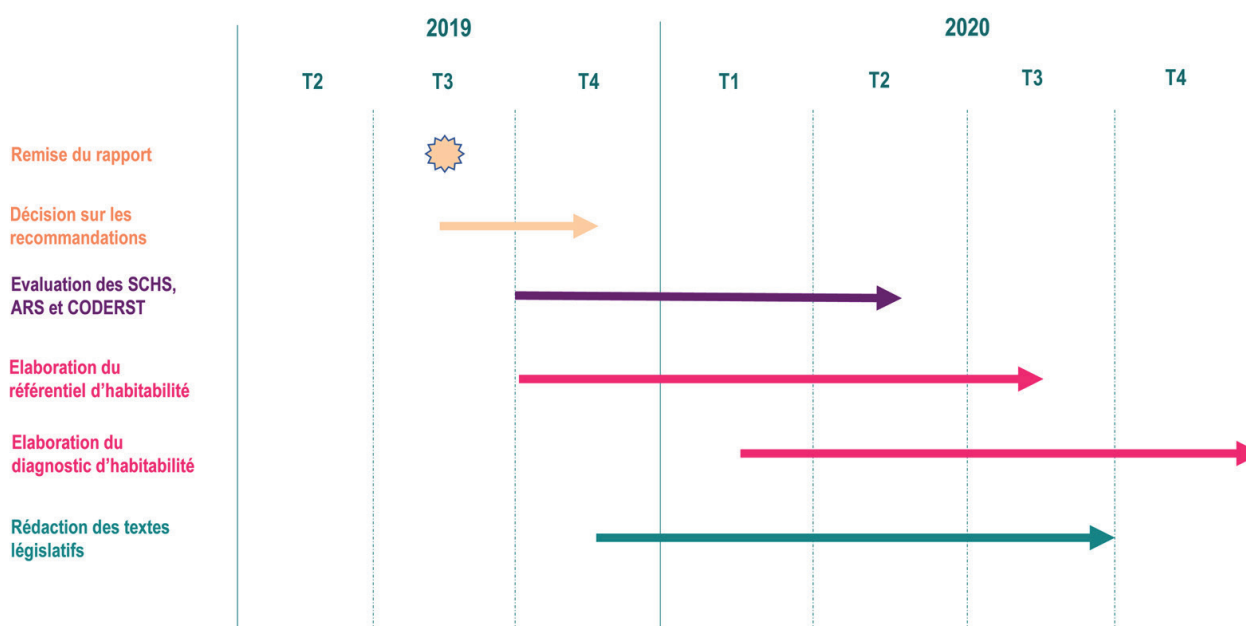
Aussi, compte tenu de la sensibilité et de la complexité du sujet d'une part et de l'interaction entre les différents textes d'autre part, les recommandations doivent faire l'objet d'une analyse juridique pour déterminer la faisabilité de l'application des mesures et évaluer leur impact.

Par ailleurs, nous n'avons, au cours de la mission, pas eu l'occasion de faire état de l'appréhension de l'habitat informel en Outre-mer. La résorption de l'habitat indigne dans les DOM n'est pas à la mesure des besoins et des enjeux, ni dans ses objectifs, ni dans ses modes opératoires, ni dans ses résultats.

Nous ne pouvons que nous référer au travail de Serge Letchimy réalisé en 2009. Pour reprendre la synthèse de son rapport portant sur « l'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'outre-mer », l'habitat insalubre dans les quatre DOM représentait quelques 50 000 logements insalubres, abritant plus de 150 000 personnes et, tel qu'il était estimé, ne recouvrait que l'habitat informel.

Les situations sociales les plus difficiles ne sont pas traitées et une part non négligeable de l'habitat le plus précaire demeure. Ces territoires doivent donc faire l'objet d'une étude spécifique et approfondie, notamment suite à l'instauration de la Loi Letchimy.

CALENDRIER PRÉVISIONNEL



PROMOUVOIR L'HABITABILITÉ DURABLE POUR TOUS



L'HABITAT INDIGNE : UN ENJEU ANCIEN, UN PHÉNOMÈNE PERSISTANT



1.1 GENÈSE LA NOTION D'HABITAT INDIGNE : AU COMMENCEMENT ÉTAIENT L'INDUSTRIALISATION ET L'HYGIÉNISME

La notion d'habitat indigne tient son origine de l'hygiénisme, théorie née au XIX^{ème} siècle en réaction à l'hécatombe sanitaire qui a entraîné la mort de plusieurs milliers d'ouvriers vivant dans la misère. Elle constitue encore aujourd'hui la référence centrale de l'action publique.

1.1.1 Comment les conditions d'habitat et le milieu urbain ont favorisé le développement des maladies dans la classe ouvrière du XIX^e siècle...

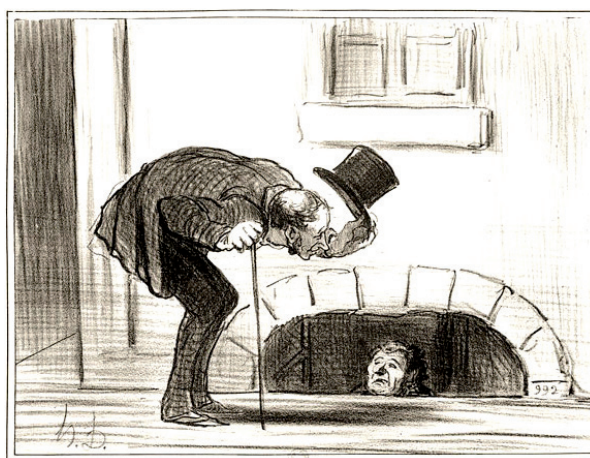
À partir du milieu du XIX^{ème} siècle, les machines tournent à plein régime en France : manufactures et usines de toute sorte (de textile, de métallurgie...) se développent et attirent une main d'œuvre ouvrière pauvre qui s'entasse tant bien que mal dans des villes polluées.

Cette effervescence industrielle et économique s'accompagne d'une série d'épidémies. En 1832 puis en 1849, le choléra s'importe de contrées lointaines à travers les villes portuaires pour se propager dans tout le territoire national et faire des dizaines de milliers de victimes. A la fin du XIX^{ème} siècle, c'est au tour de la tuberculose de sévir.

Les médecins, rejoints par des écrivains, philosophes et autres humanistes, imputent la propagation des maladies et les nombreux décès aux conditions déplorables de logement des ouvriers, au désordre urbain, et aux usages.

En 1840, le docteur Louis-René Villermé fait une description soignée de la misère des ouvriers qui vivent dans des villes manufacturières comme Mulhouse ou Amiens. Greniers, hangars, constructions rudimentaires, pièces humides, sombres et mal aérées ou souvent suroccupées font office de « logement ». L'absence d'eau et de cabinets d'aisance dans les lieux de vie vient assombrir ce tableau malsain.

Quant à Victor Hugo, dans son discours « Les caves de Lille » de 1851, il laisse exploser sa colère face à cette misère humaine : « ces maisons, ces mesures



- Eh ! bien, monsieur Gendrouillet, comment vous trouvez-vous dans votre nouveau logement ?...
- Mais, pas trop mal... sauf les rhumatismes et les champignons.

Illustration d'Honoré Daumier « Les Sous-sols »

Planche n° 19 de la série Croquis parisiens.

Publiée dans *Le Charivari*, le 2 décembre 1856. BNF



- Brigand de propriétaire... qui ne veut me faire faire des réparations qu'au beau temps !...

Illustration d'Honoré Daumier.
 Planche n° 12 de la série *Locataires et propriétaires*.
 Publiée dans *Le Charivari*, le 26 mai 1847. BNF

habitées du haut en bas, jusque sous terre, les eaux croupissantes filtrant à travers les pavés dans ces tanières où il y a des créatures humaines. Quelquefois jusqu'à dix familles dans une mesure, jusqu'à dix personnes dans une chambre, jusqu'à cinq ou six dans un lit, les âges et les sexes mêlés, les greniers aussi hideux que les caves, des galetas où il entre assez de froid pour grelotter et pas assez d'air pour respirer ».

L'organisation de la ville est également pointée du doigt, en raison du développement des foyers de maladies et du taux de mortalité dans certains quartiers. On ne parle plus d' « immeubles insalubres » mais d' « **ilots insalubres** », denses, composés de ruelles très étroites et sinueuses, de courettes ceinturées d'immeubles mitoyens, ramassés et élevés qui empêchent la pénétration de l'air et de la lumière naturelle dans les logements. Ainsi, seront identifiés 6 « **ilots tuberculeux** » en 1902 (puis 17 en 1930) à Paris.

Au magma urbain, s'ajoute l'absence d'égouts : les eaux usées sont déversées dans les rues et croupissent majestueusement pour constituer des nids à microbes au milieu des ordures qui parsèment les pavés.

Ces conditions déplorables de logement et du cadre de vie de la classe ouvrière conduisent à interroger les pratiques des propriétaires immobiliers privés. Le propriétaire bourgeois est qualifié de « vautour », en raison de l'enrichissement rendu possible grâce aux loyers rigoureusement perçus auprès des locataires pauvres et l'absence d'entretien des logements. C'est la naissance du concept de « marchand de sommeil ».

1.1.2 ...et posé les fondements d'une politique de l'hygiène du logement et de l'urbanisme

La prise de conscience du lien étroit entre la santé de l'homme et son milieu donne naissance au **mouvement hygiéniste** et aux premières politiques dédiées à l'hygiène de la ville et du logement.

En ce qui concerne le logement, différentes mesures législatives sont prises dès le milieu du XIX^{ème} siècle pour lutter contre l'habitat insalubre mais peinent à être mises en œuvre par les communes.

En avril **1850**, est promulguée la **première loi sur le logement insalubre locatif** qui établit les premiers critères du logement insalubre « **logements qui se trouvent dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé des habitants** » notamment au regard de son exposition à l'air, à la lumière et l'humidité. La loi autorise les conseils municipaux à créer des commissions chargées de réaliser des études sur les logements et mettre en demeure, le cas échéant, le propriétaire d'effectuer des travaux, sous peine d'amende. En raison de son caractère uniquement incitatif, cette loi n'obtient pas les résultats escomptés.

En **1884**, sont instaurés les conseils municipaux d'hygiène et le **casier sanitaire des immeubles** pour disposer d'une connaissance de la configuration et des équipements des bâtiments (notamment en termes d'alimentation en eau, des cabinets d'aisance,...) et de la situation épidémiologique (maladies).

En février **1902**, la loi relative à la **protection de la santé publique** marque un tournant dans le traitement de l'insalubrité par un engagement affirmé des autorités. Elle oblige les maires à établir des règlements sanitaires prescrivant des mesures « destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances », instaure des **commissions sanitaires** dont le rôle est de se prononcer que les situations d'immeubles présentant un danger pour la santé des occupants voire sur l'interdiction d'habiter, permet aux préfets d'**ordonner l'exécution immédiate des mesures prescrites par le règlement sanitaire** en cas d'urgence, permet à la commune d'exécuter d'office les travaux en cas de défaillance du

propriétaire et d'**acquérir un immeuble insalubre lorsque l'insalubrité est le résultat de causes extérieures et permanentes**, ou lorsque les **causes d'insalubrité ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble**.

Tout au long du XIX^{ème} siècle, la législation sur l'insalubrité a pris corps en même temps qu'était menée la politique des grands travaux à Paris pour reconfigurer la ville, lui amener de l'air et l'eau.

La notion d'**hygiène urbaine** prend toute sa dimension avec les travaux d'assainissement commencés par **Rambuteau en 1833 et poursuivis par Haussmann à partir de 1853** à Paris : percées et élargissement des voies pour faciliter la circulation de l'air et de la lumière, mise en place de fontaines et de systèmes d'égouts pour favoriser la circulation de l'eau (notamment l'évacuation des eaux usées).

De 1853 au début du XX^{ème} siècle, Haussmann et ses successeurs font ériger les nouveaux immeubles parisiens à la hauteur et gabarit réglementés, raccordés au tout à l'égout avec « l'eau et le gaz à tous les étages ». Le prototype de l'immeuble était conçu pour accueillir les différentes classes sociales : des ménages fortunés logés dans les premiers étages luxueux jusqu'aux employés entassés sous les combles dénués du confort minimal). Les premiers logements sociaux commencent à poindre à cette même époque.

L'éradication de certains ilots insalubres ainsi que la construction des nouveaux logements à partir de la moitié du XIX^{ème} siècle ont été rendues possibles grâce à l'encadrement de la **procédure d'expropriation pour cause d' « utilité publique »** : la loi de 1841 qui facilite l'expropriation en cas d'urgence et **la loi de 1902** qui instaure **l'expropriation pour cause d' « insalubrité publique »** pour pouvoir démolir ces ilots.

L'acte systématique de démolition qui a certes permis d'aérer la ville et assainir les lieux a malheureusement conduit à l'éviction des populations modestes qui se sont entassées dans les faubourgs périphériques.

1.1.3 Le XX^{ème} siècle : un foisonnement de lois et d'outils pour améliorer les conditions de logement

Au XX^{ème} siècle, les foyers tuberculeux continuent de sévir (17 ilots insalubres identifiés en 1930 à Paris). Le caractère dramatique de la situation sanitaire entrainera alors le transfert de la compétence « insalubrité » à l'Etat en 1935. Les conflits internationaux successifs (première et seconde guerre mondiale) ébranlent les constructions (dont les logements) et aggravent les conditions de vie des ménages. En 1945, les loyers sont alors réglementés et la création d'un fonds national d'amélioration de l'habitat est décidé. Alimenté par un prélèvement sur les augmentations de loyer, il doit faciliter les travaux de réparation, d'assainissement et d'amélioration des immeubles des propriétaires bailleurs. Mais la réhabilitation du parc locatif existant ne suffit pas à répondre à la demande toujours plus affluente de logements.

L'exode rural mais aussi colonial entraîne l'arrivée massive de populations dans les grandes villes (et leur périphérie), locomotives de l'activité économique. L'absence de logements provoque alors **une explosion des bidonvilles**. En 1962, on compte plus de 100 000 personnes vivant dans ces bidonvilles.

La situation sanitaire des ménages redevient un sujet de préoccupation pour les décideurs qui instaurent dans les années 60 des dispositifs d'expropriation de bidonvilles pour la construction de logements sociaux (Loi Debré). L'arsenal est renforcé à partir de 1971 avec la création d'une grille qui permet d'évaluer l'insalubrité et la procédure d'expropriation simplifiée dite **Loi Vivien et la réforme du logement social**. Grands ensembles de logements sociaux mais aussi d'immeubles collectifs sous le régime de la copropriété (dont une partie en accession) sont alors édifiés massivement et hâtivement pour reloger les ménages dans le cadre de grandes opérations d'urbanisme.

En parallèle, le fonds national d'amélioration de l'habitat se transforme en Agence Nationale de l'amélioration de l'habitat pour la remise à niveau du parc locatif privé (3 éléments de confort : WC, SDB, cuisine). Progressivement, l'ANAH va étendre son domaine d'intervention (amélioration globale du logement) et va élargir le champ des bénéficiaires de ses aides à tout type de propriétaire privé (dont propriétaires occupants et syndicats de copropriétaires).

Pour le traitement des centres anciens, l'opportunité de la démolition, et donc de la disparition de fragments de mémoire collective, comme solution d'éradication de l'insalubrité est réinterrogée. La création des secteurs sauvegardés

en 1962 par André Malraux et la création d'un fonds d'aménagement urbain en 1976 destiné à financer les opérations de revalorisation de l'habitat (et donc de sauvegarde du patrimoine) dans les centres anciens marque un changement profond de philosophie.

Malgré un renforcement des outils, le mal logement continue de se développer sous de nouvelles formes dans les années 80. L'encadrement des rapports locatifs est renforcé avec la loi de 1989 (suivi d'un **décret sur la décence du logement en 2002**) et l'habitat indigne est définie dans la loi sur le droit au logement de 1990. Puis, à partir des années 2000, la loi SRU et la loi de programmation pour la cohésion sociale sont promulguées pour refondre les outils juridiques de lutte contre l'insalubrité et le risque lié à la sécurité. **L'ordonnance relative à la lutte contre l'habitat insalubre** ou dangereux parait en 2005 pour encadrer et sécuriser les polices spéciales du maire sur la santé d'une part et du préfet sur la sécurité d'autre part. Elle précise également les obligations et les sanctions pour les propriétaires ainsi que les obligations des autorités (travaux d'office notamment)

La fin du XX^{ème} siècle est marquée par une nouvelle forme d'habitat indigne : **les copropriétés en difficulté**. Les grands ensembles de l'après-guerre, inscrits dans des opérations d'urbanisme d'envergure et conçus initialement pour une durée de 30 ans, atteignent un cycle de vie et commencent leur processus de dégradation ; la précarité des ménages, le montant des charges, l'existence de marchands de sommeil, l'endettement et le régime de la copropriété tendent à paralyser toute décision de travaux. La tuberculose, que tout le monde croyait disparue, réinvestit certaines copropriétés de la Seine Saint Denis. L'enclavement de ces immeubles (absence de transport notamment) ne fait qu'accentuer la situation économique déjà dramatique. Des dispositifs spécifiques dédiés au redressement des copropriétés dégradées sont alors mis en place.

Quant aux **centres anciens**, la **surdensité favorise le développement de foyers d'incendie**. Leur déqualification se poursuit malgré le développement d'outils dédiés (comme le PNRQAD en 2009 avec l'intervention de l'ANRU). Et pour les territoires ruraux ou les territoires en déprise, la persistance de la vacance et la dégradation de l'habitat conduisent les autorités à **repenser l'intervention sur l'habitat en intégrant la problématique de revitalisation économique dans les projets**, parfois à l'échelle d'un territoire entier.

Tout le long du XX^{ème} siècle, la prise de conscience politique a donné lieu à une amélioration progressive, parfois désynchronisée, des mécanismes d'intervention sans toutefois pouvoir enrayer complètement le phénomène de l'habitat indigne. **L'insuffisante convergence des politiques (et des acteurs) de la santé, du logement, de l'urbanisme et du patrimoine (voire de l'aménagement du territoire) peuvent en partie expliquer la résistance de l'habitat indigne et son pouvoir de renaître de ses cendres.**

1.2 L'HABITAT INDIGNE DU NOUVEAU MILLÉNAIRE ENTRETENU PAR LA PAUVRETÉ, LE DÉRÈGLEMENT IMMOBILIER ET L'ABSENCE D'ENTRETIEN

Concrètement, l'habitat indigne recouvre différentes situations qu'il est nécessaire de décrire pour apprécier la pertinence et l'efficacité des outils juridiques et opérationnels existants. Son développement repose sur des facteurs multiples : immobiliers, sociaux économiques et urbains.

1.2.1 Une définition juridique de l'habitat indigne qui vise la santé et la sécurité des occupants

Sur le plan juridique, la loi de 1990 sur le droit au logement et la loi ALUR adoptée en 2014 donnent la définition suivante :

« Art. 1er-1. - Constituent un **habitat indigne** les locaux ou les installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur **sécurité physique ou à leur santé**. »

Le principal critère de l'habitat indigne est le risque pour la santé ou la sécurité des occupants. Cette définition recouvre donc les situations relevant des procédures d'insalubrité au titre du CSP (risque pour la santé), de péril au titre du CCH (risque pour la sécurité) ainsi que toute situation à risque pour les personnes, sans que le logement ne soit frappé d'un arrêté.

1.2.2 Des formes plurielles de « mal-logement » et de « mal-urbain », des situations socio-économiques complexes et des comportements patrimoniaux

Les situations d'habitat indigne se caractérisent par :

- Un bâti inadapté, dégradé, pas ou peu ou mal équipé, ou situé dans un environnement « pollué » induisant des risques pour la santé ou la sécurité des occupants
- Des ménages occupants pauvres, démunis et captifs, qui ne peuvent accéder au logement social (soit en raison de leur inéligibilité, soit en raison d'une offre insuffisante)
- Des propriétaires défaillants, parfois malveillants, qui n'entretiennent pas leur bien

Dysfonctionnements techniques du bâti ou de la ville entraînant un risque pour la santé ou la sécurité

Habitat indigne

Fragilité sociale ou économique du ménage

Défaillance du propriétaire

Les formes de « mal-logement » présentant un risque pour la santé ou la sécurité des personnes

En ce qui concerne l'habitat, les situations à risque sont très variées et dépendent de l'ampleur des désordres du bâtiment ou de ses équipements. Certaines d'entre elles peuvent entraîner des conséquences très graves (voire mortelles) sur la santé physique, organique, mentale et sociale des occupants, notamment chez les enfants.

LOGEMENT EN INCURIE

Logements dans lesquels s'entassent des journaux, papiers, déchets... C'est un phénomène du fait de l'occupant, lié au syndrome de Diogène (trouble du comportement qui conduit à une négligence hygiénique), à la syllogomanie (accumulation compulsive d'objets) ou tout simplement à un état dépressif qui conduit l'occupant à se laisser aller.

Risques de conséquences physiques, sanitaires, psychologique ou sociales :

dans ce cas, le risque pour la santé est lié à l'amoncellement de détritux (et non à la qualité du bâti).

- Problèmes respiratoires et maladies infectieuses.
- Risques de chute.

LOCAL IMPROPRE À L'HABITATION

Caves, locaux sous combles, garages, abris de jardin sommairement aménagés. Généralement, ces locaux sont dépourvus d'éclairage naturel, d'air, de surface ou de volume suffisants.

Certains logements en centre ancien situés dans les immeubles en fond de parcelle dont les fenêtres donnent uniquement sur des cages d'escalier sous verrière peuvent être déclarés « impropres à l'habitation » (cf Bayonne)

Risques de conséquences physiques, sanitaires, psychologique ou sociales :

- Stress, anxiété, angoisse, troubles du sommeil, dépression, agressivité, détresse psychologique.



Photo : A Mellet. Soliha

LOGEMENT EN SUROCCUPATION

Logements occupés par un nombre trop important de personnes au regard des normes d'occupation. Ces logements peuvent résulter d'une division pavillonnaire ou d'appartements. Il faut distinguer le cas de suroccupation du fait du logeur (traité par les outils de lutte contre l'habitat indigne) de la suroccupation du fait de l'occupant.

Risques de conséquences physiques, sanitaires, psychologique ou sociales :

- Pathologies respiratoires et dermatologiques
- Absence d'intimité et de vie sociale, échec scolaire
- Violence / maltraitance

LOGEMENTS PRÉSENTANT DES RISQUES POUR LA SANTÉ SOIT PAR SON ÉTAT, SOIT PAR L'ENVIRONNEMENT DANS LEQUEL IL EST SITUÉ

Logements, immeubles d'habitations ou hôtels meublés dont le clos, le couvert et autres équipements sont dégradés (réseaux d'alimentation et d'évacuation d'eau, gaz, chauffage...).

Problèmes d'infiltrations d'eau et de remontées capillaires (formation de moisissures, salpêtre...).

Dans les logements ou immeubles construits avant 1949, présence de plomb dans les peintures des murs et des menuiseries.

Risques de conséquences physiques, sanitaires, psychologique ou sociales :

- Intoxications au monoxyde de carbone.
- Brulures.
- Maladies infectieuses, allergies, troubles respiratoires.
- Tuberculose (réapparition récente dans le département du 93), pathologies cancéreuses.
- Saturnisme infantile.
- Sentiment de honte, repli sur soi, isolement social.



Photo : A. Mellet / Soliha



Photo : Soreqa

LOGEMENTS PRÉSENTANT UN RISQUE POUR LA SÉCURITÉ (PHYSIQUE) PAR SON ÉTAT OU L'ENVIRONNEMENT DANS LEQUEL IL EST SITUÉ



Photo : C. Caudroy. ANAH

Immeubles menaçant de ruine : enduits ou morceaux de revêtements ou de composants techniques qui se décrochent, poutres et planchers fragilisés, structure porteuse fissurée.

Ce sont des désordres liés à la solidité du bâti (murs, planchers, toiture, escaliers...)

Dans certains cas, les immeubles présentent une dégradation et une dangerosité telles que seule la démolition peut être prescrite.



Photo : R. Bresson / Urbanis.

Risques de conséquences physiques, sanitaires, psychologique ou sociales :

- Accidents physiques (chute, blessures, fractures...), accidents domestiques.

Les formes de « mal urbain »

Dans certains territoires, l'indignité n'est pas circonscrite à un logement ou un immeuble mais à un ensemble d'immeubles mitoyens ou à des îlots entiers, dans des quartiers anciens comme récents, qui se dégradent collectivement. Par ailleurs, ces dernières années, l'urbanisme et la minéralisation des villes, leur « suractivité » associée au réchauffement climatique provoquent la formation d' « îlots de chaleur » (élévation très importante des températures de jour comme de nuit) qui affectent la qualité de vie des citoyens et leur santé (allergies, difficultés respiratoires...).

La lutte contre l'habitat indigne relève alors d'un enjeu de renouvellement urbain, voire de requalification territoriale lorsque la déprise économique favorise cette lente agonie urbaine.

ILOTS D'IMMEUBLES DANS LES CENTRES ANCIENS DÉGRADÉS DE GRANDES VILLES OU VILLES MOYENNES



Photo : S. Daou

Immeubles imbriqués et mitoyens construits avant 1949, sur des parcelles longues et étroites, dégradés en raison de l'absence d'entretien, de constructions édifiées de manière anarchique et de la mauvaise gestion (petites copropriétés désorganisées, souvent sans syndic) et en raison des caractéristiques des constructions et des matériaux utilisés (« contagion » de l'insalubrité provoquée par la mitoyenneté des immeubles).

ILOTS D'IMMEUBLES DANS LES CENTRES ANCIENS, PARFOIS À TRAME MOYENÂGEUSE, À ENJEU PATRIMONIAL

Immeubles imbriqués et mitoyens construits entre le XV^{ème} et le XIX^{ème} siècle, sur des parcelles étroites et longues, peu éclairées.... Les logements sont généralement petits, peu adaptés aux besoins actuels des ménages.

Les qualités architecturales et patrimoniales qui contribuent à l'attractivité d'un site à requalifier mais qui peuvent induire une inflation des coûts de travaux.

Photos : S. Daou



ILOTS D'IMMEUBLES ANCIENS DANS LES CENTRE-BOURG RURAUX OU URBAINS

Immeubles disposant souvent des mêmes caractéristiques que dans les grandes villes, de taille plus petite. Devenus parfois vacants, leur dégradation résulte souvent du phénomène de périurbanisation (offre de logement inadaptée aux besoins des ménages) et de dévitalisation économique qui font fuir les ménages. Certains immeubles relèvent de l'abandon.



Photos : S. Daou

QUARTIERS RÉCENTS DE ZONES PAVILLONNAIRES

Zones pavillonnaires construites à partir des années 70 pour répondre à une demande de logements de grande taille, dotés de petits jardins ou espaces collectifs destinés aux familles avec enfants. Un parc généralement énergivore.



Photos : S. Noirsic - ANAH

QUARTIERS RÉCENTS DE COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉE

Grands ensembles construits entre 1950 et 1980, période de l'industrialisation. La qualité énergétique de ces immeubles est généralement médiocre et atteignent un cycle de vie (problèmes d'étanchéité, dégradation des matériaux, absence ou insuffisance d'isolation...).

Les IGH sont quant à eux confrontés aux exigences liées à la sécurité (incendie, ascenseurs...) qui occasionnent des montants de charges très élevés et difficilement soutenables pour les ménages modestes.

BIDONVILLES

Terrains sur lesquels sont installés de manière spontanée et souvent informelle des ménages dans des habitats très précaires, édifiés avec des matériaux de récupération (baraques en tôle, bois...), sans infrastructure.



Photo : S. Daou

Profil de ménages occupants en situations d'habitat indigne

Derrière l'indignité de ces logements, se cloignent des personnes fragiles et isolées, aux histoires personnelles souvent dramatiques. Généralement, les ménages contraints d'habiter dans ces conditions déplorables sont, lorsqu'ils sont propriétaires, dans l'incapacité d'entretenir leur bien, ou lorsqu'ils sont locataires, ne peuvent prétendre à un logement social pour des raisons financières (revenus trop faibles ou absence de revenus) ou pour des raisons administratives (impossibilité de fournir des garants, séjour irrégulier...). Dans les zones tendues, le **dérèglement immobilier** (explosion du coût du foncier et des valeurs locatives, insuffisance de l'offre nouvelle, insuffisance de logements sociaux) accentue le phénomène et précipite même les ménages pourtant actifs dans des trajectoires résidentielles plus que chaotiques. Les profils de ménages présentent certaines différences selon les territoires.

TERRITOIRES RURAUX ET PÉRI-URBAIN



Personnes âgées en situation de précarité sociale et économique

Ce sont souvent des propriétaires occupants d'une bâtisse « rurale » liée à une activité agricole. Il peut s'agir de personnes âgées, vivant en couple ou seules, ou à l'inverse de personnes vivant à plusieurs générations sous le même toit (familles dites « complexes »). Il convient de souligner que certaines d'entre elles n'ont pas le sentiment de vivre dans des conditions précaires.



Ménages pauvres accédant à la propriété

Généralement des ménages venus de la ville pour fuir un coût du foncier trop élevé. L'éloignement de la ville leur permet l'acquisition d'un bien « accessible » mais souvent dégradé sans possibilité financière de faire réaliser les travaux ou d'un bien de qualité constructive très médiocre qui sera plus sensible au processus de dégradation. Face à l'absence d'acquéreurs potentiels, les propriétaires sont contraints de conserver leur bien.

TERRITOIRES URBAINS / TENDUS



Ménages immigrés de longue date

Moins nombreux qu'il y a quelques années, les immigrés retraités arrivés en France entre 1960 et 1975 (des hommes seuls, leur famille étant restée dans le pays d'origine) vivant généralement dans des hôtels meublés..



Génération d'immigrés installés en France depuis plusieurs années

Ce sont des ménages immigrés (immigration principalement économique) qui peinent à trouver des logements adaptés à la taille de la famille (suroccupation), sur liste d'attente pour bénéficier d'un logement social.



Migrants sans papiers, réfugiés ou demandeurs d'asile

Les ménages (familles ou personnes seules) qui arrivent démunis des pays étrangers et qui dépendent des réseaux communautaires ou des réseaux informels pour se loger.



Ménages actifs sans solution adaptée de logements

Personnes seules ou en couple disposant de revenus mais dans l'incapacité de se loger dans de bonnes conditions en raison du prix du foncier ou des loyers. Absence d'offre adaptée à leur situation.



Jeunes, étudiants

Etudiants ne disposant pas encore de revenus stables.

TOUT TERRITOIRE



Ménages âgés

Généralement propriétaires occupants, ils disposent d'une retraite insuffisante pour prendre en charge le coût des travaux. Par ailleurs, un relogement dans le parc HLM entrainerait un taux d'effort plus important.

**Ménages pauvres ayant vécu un accident de la vie**

Ménages en couple ou seul, ayant vécu une rupture dans leur trajectoire de vie : perte d'emploi, divorce, séparation, maladie grave... et dont les ressources sont restreintes.

**Ménages en grande précarité « quart monde »**

Ménages, souvent marginalisés, qui cumulent des problèmes de logement, santé, travail, revenus, instruction : l'absence de scolarisation des enfants, problèmes d'addiction (alcoolisme, drogue...). Ils sont éligibles aux minimas sociaux.

**Ménages présentant des troubles mentaux**

Certains ménages occupants accumulent des déchets. C'est le cas de personnes atteintes du syndrome de Diogène (qui amoncellent volontairement des journaux, papiers...) ou de personnes « dépressives » qui se laissent aller et ne s'occupent plus de l'hygiène de leur logement (phénomène dit d'incurie). Un suivi psychologique, voire une mise sous tutelle ou curatelle, est souvent nécessaire.

**Ménages roms**

Ménages issus des pays d'Europe de l'est, qui vivent en communauté et s'intègrent difficilement. Très pauvres, ils sont généralement exclus de la société : les parents échappent à l'insertion professionnelle et les enfants à la scolarité.

Le profil des propriétaires « bailleurs »

La galerie de portraits des propriétaires bailleurs de logements indignes illustre la diversité des comportements qui conduisent au processus de dégradation des bâtiments et à l'exposition des occupants au risque pour leur santé ou leur sécurité.

**Propriétaires bailleurs impécunieux**

Petits propriétaires, ayant acquis un logement locatif ou deux pour disposer d'un revenu (ou retraite) complémentaire. Ils ne disposent pas des moyens financiers suffisants pour investir et financer les travaux. Parfois âgés, ils ne peuvent recourir à crédit pour la réalisation des travaux d'amélioration.

**Propriétaires d'opérations immobilières déficitaires**

Propriétaires de logements situés dans des secteurs détendus ou en déprise qui ne permettent pas d'obtenir une rentabilité immobilière minimale : loyers faibles (lorsqu'il existe une demande locative), taxes foncières et coût de travaux élevés. La vacance et l'abandon des logements mitoyens occupés aggrave leur dégradation et le déficit immobilier.

**Propriétaires bailleurs négligents**

Propriétaires de logements, souvent à l'issue d'un héritage, un peu par accident, peu impliqués dans la gestion de leur patrimoine.

**Propriétaires liés par la « communauté »**

Propriétaires enlisés dans une indivision (dont successorale) ou copropriété atone qui n'arrive pas à décider des travaux à réaliser.

**Propriétaires de RDC commerciaux en copropriété qui s'excluent de la « communauté »**

Propriétaires de locaux en RDC d'immeubles en copropriété qui ne souhaitent pas investir dans l'entretien de l'immeuble (ne se sentent pas concernés par l'immeuble d'habitation) et refusent de voter les travaux en assemblée générale.

**Propriétaires occupants « bailleur amateur », ou primo bailleur**

Propriétaires occupants d'une maison qui louent un garage ou abri au fond du jardin pour arrondir leur fin de mois, notamment suite à un accident de la vie (divorce, perte d'emploi...).



Propriétaires rentiers, « professionnels » de l'immobilier indigne

Propriétaires peu scrupuleux, parfois réunis en SCI, à la recherche d'une rentabilité immobilière maximale en louant à des ménages captifs des logements ou locaux dégradés, de petites surfaces à des prix très élevés dans les zones tendues. Refusent d'investir dans l'entretien du bien. Certains d'entre eux se sont professionnalisés dans la division d'appartements ou de pavillons en région parisienne comme en Province. Parmi ces propriétaires, peuvent exister des notables ou des professions libérales.



Gestionnaires d'hôtels meublés

Gestionnaires peu concernés par l'entretien du bien malgré l'existence de revenus liés à la location des chambres.

La pluralité et l'imbrication des situations techniques, sociales, immobilières et urbaines relevant de l'indignité témoigne de la complexité des moyens à engager par les pouvoirs publics et démontre la nécessité de développer une politique qui agisse de manière simultanée sur les bâtiments (voire la ville ou le territoire), les propriétaires et les occupants.

1.2.3 Qualification, quantification, localisation du phénomène : une approche (imparfaite) par l'estimation

La politique de lutte contre l'habitat indigne souffre d'une absence de données fiables sur la réalité du phénomène du mal logement, des polices mises en œuvre par l'Etat (ou les collectivités) et de l'état des mains levées (traitement des arrêtés).

Pour essayer d'améliorer cette connaissance, différents outils ou méthodes ont été développés pour disposer de données qualitatives sur les caractéristiques des désordres pouvant exister dans les logements, localiser géographiquement les secteurs à enjeux, connaître le nombre de signalements et de procédures engagées au titre de la santé ou de la sécurité.

Sur les données concernant les caractéristiques des logements : la qualité du bâti et le profil des ménages

■ Pour éclairer les **décideurs nationaux** sur le profil des ménages et les caractéristiques techniques de leur logement et ainsi faire évoluer les politiques, l'INSEE réalise (à un rythme irrégulier) l'enquête « ENL » (enquête nationale du logement) auprès d'un échantillon de ménages pour connaître leurs conditions de vie dans leur logement. Une exploitation des résultats de l'enquête sur les défauts techniques du logement déclarés par les ménages permet d'estimer à près de **800 000 le nombre de logements « dégradés »**, cumulant plusieurs défauts. Excepté pour les DOM depuis 2013 et quelques régions, cette enquête n'est pas territorialisée et ne porte pas sur les bidonvilles ou les sans-abris.

Sur les données concernant la localisation des situations :

■ Pour repérer le parc de logement relevant potentiellement de l'habitat indigne, l'Anah, le ministère du logement et le bureau d'études Square ont développé un outil statistique et cartographique appelé le « PPPI » (parc privé potentiellement indigne). Il croise les données sur les caractéristiques des ménages (niveaux de revenus, monoparentalité...) et sur les catégories cadastrales (bâtiments les plus médiocres sur le plan technique) issues des fichiers fonciers (France métropolitaine – hors DOM). Les résultats obtenus, en nombre de logements « potentiellement indignes », sont délivrés jusqu'à la section cadastrale et contribuent à aider les **décideurs locaux** à prioriser leur action. Même si l'outil remplit son rôle de repérage des poches d'habitat indigne (notamment dans les territoires où l'action de terrain n'a pas encore été engagée), l'absence d'actualisation des données cadastrales fragilise l'intérêt de l'outil pour quantifier le phénomène. Ainsi, à partir du PPPI, on estime statistiquement, avant correction, à 1,2 millions le nombre de logements potentiellement indignes. Ce nombre est ramené à **420 000** pour corriger le manque de fiabilité sur les catégories cadastrales (sachant que l'outil n'a pas été conçu pour quantifier le volume national de logements indignes, cette dernière donnée est à manier avec prudence). Par ailleurs, cette estimation ne tient compte que des logements occupés. Les logements vacants potentiellement dégradés ne sont pas identifiés par l'outil.

■ Enfin, pour disposer d'une connaissance sur les bidonvilles, une enquête spécifique est réalisée par la DHAL. D'après la dernière enquête de la DIHAL, la France compte **16 090 personnes vivant dans 497 sites en bidonvilles**. Près de la moitié des départements seraient concernés (urbains comme ruraux) et 1/3 des personnes vivent en Ile de France

Sur les données concernant les logements frappés d'une procédure

■ En 2011, un arrêté permet la création d'un outil de repérage de l'habitat indigne, prévu par la loi ENL de 2006 pour faciliter la mise en œuvre des observatoires locaux. ORTHI, Outil de Repérage et de Traitement de l'Habitat Indigne et non-décent a donc vu le jour pour permettre aux DDT et communes de renseigner les logements signalés et les logements frappés d'une procédure (CCH, CSP, décence, RSD). A noter que les procédures relevant de la police générale du Maire ne sont pas recensées. Afin de recueillir les informations sur les procédures du CSP, une interface entre ORTHI et l'outil de gestion des ARS (Ariane – hors Ile de France) a été créé. En ce qui concerne l'Ile de France, l'interface avec l'outil dédié de l'ARS IDF (Phi) est en cours. Malheureusement, ORTHI n'est renseigné que partiellement et les données relevant des polices du Maire (CCH) et de la CNAF ne sont pas mises à jour régulièrement. En effet, l'interface entre ORTHI et l'outil de la CNAF (Cristal) n'est pas opérationnel. Par ailleurs, pour les polices du maire (CCH) la DHUP étudie l'opportunité de récupérer l'information sur les arrêtés via le ministère de l'intérieur qui doit vérifier leur conformité à la loi (contrôle de légalité). A noter qu'ORTHI est devenu obsolète sur le plan technique.

■ Afin d'améliorer la connaissance des logements frappés d'une procédure, chaque année, la DHUP recueille des informations sur les arrêtés (du CSP et du CCH) par le biais d'enquêtes sur l'habitat indigne auprès des territoires. Malheureusement, ces informations sont partielles (les enquêtes sont rarement renseignées de manière exhaustive, ne concernent qu'un nombre restreint de polices) et décalées dans le temps (à titre d'exemple, les données de l'année 2016 ont été diffusées par la DGS en 2019). Selon l'enquête réalisée pour l'année 2016, on compte la prise de 4716 arrêtés, dont 3671 au titre du CSP.

En résumé, la pénurie de données sur la réalité du mal logement, des procédures et de leur état d'avancement ne facilite pas le pilotage et l'évaluation de l'action publique.

2

LE TRAITEMENT DE L'HABITAT INDIGNE : UN ARSENAL JURIDIQUE PROTÉIFORME

CHUTE DE
PIERRES

AVERTISSEMENT

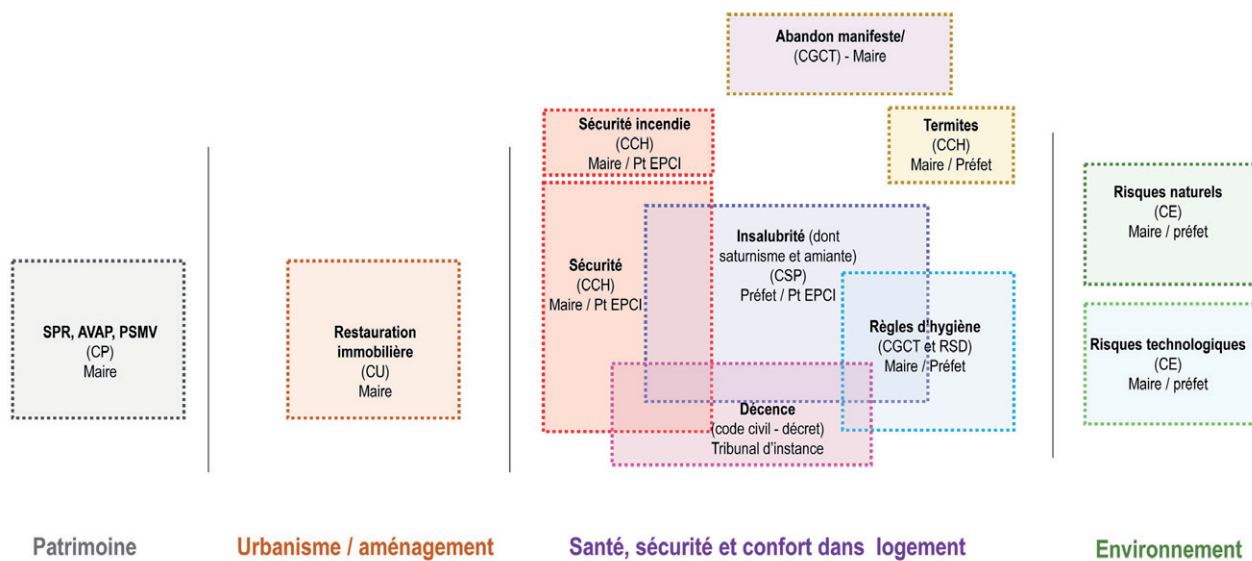
L'article 198 de la loi ELAN vise l'harmonisation et la simplification des polices spéciales du code de la construction (CCH) et du code de la santé publique (CSP).

Or, le logement ou l'immeuble est soumis à différentes autres réglementations ou obligations selon sa localisation, son occupation ou le projet politique envisagé sur le territoire dans lequel il se situe.

Dans le cadre de ce rapport, le périmètre d'analyse a été élargi pour prendre en compte l'ensemble des procédures relevant de l'hygiène, de la santé, de la sécurité et du confort dans le logement (saturnisme, police générale du maire du CGCT, le RSD, et la décence). Les procédures relevant du code de l'environnement, du code de l'urbanisme ou du patrimoine n'ont pas été intégrées à la réflexion.

Néanmoins, dans la perspective d'une cohérence globale des politiques d'amélioration des conditions de logements, il faudra veiller à terme à l'articulation des procédures liées à la santé et la sécurité avec les procédures relevant du code de l'environnement sur les risques technologiques et naturels, du code de l'urbanisme sur la restauration immobilière et du code du patrimoine sur les prescriptions patrimoniales dans les sites remarquables patrimoniaux, notamment dans les centres anciens dégradés.

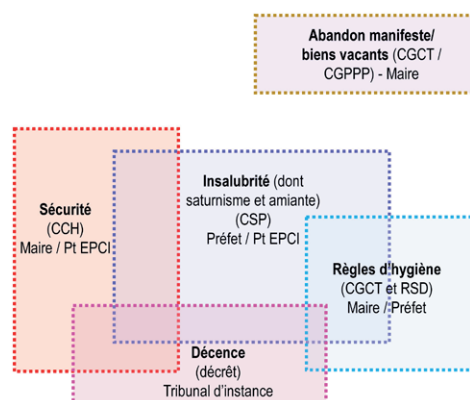
Procédures mobilisables sur un logement ou un immeuble à usage partiel ou total d'habitation :



2.1 CARTOGRAPHIE DES POLICES RELATIVES À LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ DES PERSONNES : 4 CODES, 21 PROCÉDURES ET PLUSIEURS DÉCRETS...

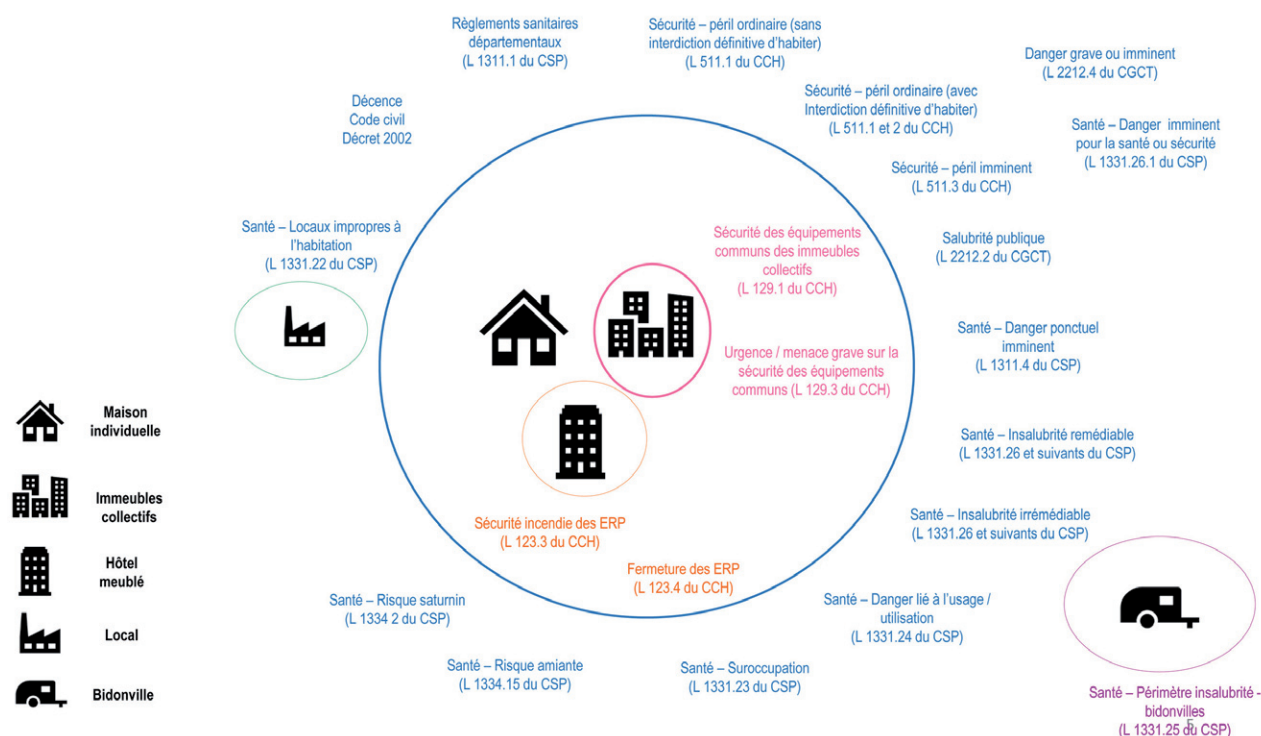
Les procédures relatives à la sécurité et la santé du logement sont ventilées dans trois codes différents (code de la santé, code de la construction et de l'habitation, code général des collectivités territoriales) et autres textes réglementaires (101 règlements sanitaires départementaux). La décence est quant à elle exigée dans le code civil (relation bailleur / locataire) et est encadrée par un décret. (décret de 2002).

Imbrication des procédures relatives à la santé, la sécurité et le confort



Les différentes procédures administratives relatives au CSP, CCH, CGCT et RSD, relevant de la compétence le préfet ou le maire, visent à l'issue d'un constat ou diagnostic à prescrire des mesures permettant de supprimer un risque pour la sécurité ou la santé des occupants d'un local/ logement / immeuble. La procédure de décence d'un logement locatif, qui constitue quant à elle une procédure civile, relève de la compétence du juge du tribunal d'instance s'il a été saisi par le locataire. Le juge peut exiger du propriétaire bailleur la réalisation de travaux.

Procédures du CSP, CCH, CGCT, RSD et décence selon le type d'immeuble : au total 21 procédures (hors abandon manifeste)



PROMOUVOIR L'HABITABILITÉ DURABLE POUR TOUS

Au total, selon le mode de comptabilisation retenu, **on dénombre 21 procédures différentes** (cf annexe n°11), censées couvrir les différentes formes d'habitat indigne ou de mal-logement.

Dans le cadre de la mission, l'intérêt de l'existence de ces différentes procédures a été exprimé par les acteurs (peu nombreux) maîtrisant parfaitement la boîte à outils LHI d'une part et la subtilité des nuances entre chaque procédure d'autre part. Toutefois, la sophistication du droit, qui se traduit par un empilement de textes et de procédures sans cohérence ou articulation formelle, a généré une complexité opérationnelle et une insécurité juridique qui contribue à freiner la mise en œuvre de l'action publique par certains acteurs locaux. **Les failles relatives à la multiplicité des textes sont d'ailleurs très bien exploitées par les propriétaires bailleurs indécents pour contester les procédures et les faire avorter.**

La première difficulté réside dans le fait que les différentes notions (sécurité, insalubrité, règles d'hygiène et décence) se chevauchent en partie et diffèrent dans leur mise en œuvre et les sanctions qu'elles entraînent :

Pour supprimer un risque lié à la sécurité (intégrité physique) des personnes : la police spéciale du Maire (7 procédures) :

- Les polices de la sécurité sont inscrites dans le **code de la construction et de l'habitation** (CCH)
 - La compétence relève du maire (police spéciale du maire), voire du président d'EPCI en charge de la compétence habitat en cas de transfert de compétence (depuis la loi ALUR de 2014)
 - Elles visent à protéger l'**intégrité physique** des personnes par la prescription de mesures pour supprimer le risque (notamment la prescription de travaux, voire la démolition). Elles concernent la sécurité incendie des établissements recevant du public (hôtels meublés – L 123.3), la sécurité des équipements communs des immeubles collectifs (L 129.1) et la sécurité liée à la solidité du bâtiment (péril – L 511.1 et suivants). Il existe des procédures spécifiques en cas de situation d'urgence liée à un danger immédiat.
- En 2016,
1011 arrêtés
au titre du péril
(L 511.1 du CCH)
(source enquête EHI 2017)**
- Le péril peut traiter un risque pour l'occupant dans son logement (fragilité d'un plancher) comme un risque pour la voie publique (chute de tuiles sur la chaussée par exemple).
 - En copropriété, si le désordre porte sur les parties communes, l'arrêté est notifié au syndicat des copropriétaires
 - En péril, si le coût des travaux à réaliser est supérieur au coût de la construction neuve, l'autorité compétente ne peut prescrire de travaux dans l'arrêté. L'arrêté de péril est alors assorti d'une interdiction définitive d'habiter qui rend l'immeuble « éligible » à l'expropriation simplifiée (Loi Vivien).
 - Un bâtiment **vacant** peut faire l'objet d'un arrêté de péril (au titre du risque pour la sécurité sur la voie publique).
 - L'arrêté de péril ou de sécurité des équipements communs des immeubles collectifs est cumulable avec un arrêté d'insalubrité.
 - L'instruction de ces procédures est assurée par le service sécurité de la ville (ou du service communal d'hygiène et de santé – SCHS - si ce dernier intègre le traitement de la sécurité).
 - Ces procédures entraînent des astreintes (sanctions financières) en cas de retard dans la réalisation des mesures par le propriétaire, l'exécution d'office par les services du maire (ou le préfet si substitution) en cas de non réalisation des mesures et un droit des occupants modulé selon les cas (relogement ou hébergement, suspension de loyer...).

Pour supprimer un risque lié à la santé des occupants : la police spéciale du préfet (10 procédures – hors RSD)

- Les procédures sont inscrites dans le code de la santé publique (CSP).
- La compétence relève du préfet (police spéciale du préfet) ou du président d'EPCI en charge de la compétence habitat en cas de délégation de compétence depuis la loi ALUR pour les procédures L 1331-22 à L 1331-30 uniquement. En effet, les procédures relatives au saturnisme et à l'amiante n'ont pas été rendues « déléguables » et

demeurent sous l'autorité unique du préfet.

■ Les procédures visent à protéger **la santé des occupants (et/ou des voisins)** par la prescription de mesures destinées à supprimer le risque (prescriptions de travaux notamment). Elles concernent les situations de danger pour la santé des occupants d'un immeuble, soit en raison du type de local (impropre à l'habitation), soit en raison des modes d'occupation ou d'usage, soit en raison des désordres du bâtiment ou de ses équipements (réseaux d'eau fuyards, présence d'humidité et de moisissures...). Les situations liées aux risques saturnisme et amiante font l'objet de procédures spécifiques. Les situations d'urgence font également l'objet de procédures dédiées.

**En 2016,
1011 arrêtés
3671 arrêtés au titre
de la santé (CSP)
dont 803 insalubrités
remédiables.**
(source enquête EHI 2017)

■ À noter que, si dans un logement ou un immeuble, il existe un risque pour la sécurité des personnes relevant de l'insalubrité, les travaux liés au péril peuvent être intégrés dans l'arrêté d'insalubrité (il s'agit plus d'une pratique qu'une règle). En copropriété, si le désordre porte sur les parties communes, l'arrêté est notifié au syndicat des copropriétaires.

■ En insalubrité, si le coût des travaux à réaliser est supérieur au coût de la construction neuve, l'autorité compétente ne peut prescrire de travaux dans l'arrêté. L'insalubrité est alors qualifiée d'« irrémédiable » et rend l'immeuble « éligible » à l'expropriation simplifiée (Loi Vivien).

■ Un bâtiment **vacant** peut faire l'objet d'un arrêté d'insalubrité uniquement s'il présente un risque pour les voisins ou un tiers. Si un logement occupé et frappé d'un arrêté d'insalubrité devient vacant (après relogement du locataire par exemple), l'arrêté demeure, le logement est interdit à l'habitation mais l'autorité ne peut contraindre le propriétaire à faire les travaux dans la mesure où il n'existe plus de risque pour l'occupant (cf arrêt Mathieu). Dans ce cas, l'astreinte n'est pas due.

■ L'instruction de la procédure est assurée par l'agence régionale de la santé (ARS) ou le SCHS.

■ Comme pour la sécurité, ces procédures entraînent des astreintes en cas de retard dans la réalisation des mesures par le propriétaire, **l'exécution d'office par le maire (ou le préfet si substitution)** en cas de non réalisation des mesures et un **droit des occupants** modulé selon les cas (relogement ou hébergement, suspension de loyer pour le locataire...).

Pour supprimer les risques liés à la sécurité et la salubrité publique : la police générale du Maire (2 procédures)

■ La police générale relève de la compétence du maire et les procédures sont inscrites dans le code général des collectivités territoriales (L 2212-2 et 2212-4 du CGCT).

■ La loi ALUR ne prévoit pas le transfert ou de délégation de compétences. En vertu de l'article L.2215-1 du code général des collectivités territoriales, le Préfet peut se substituer en cas de carence du Maire dans l'exercice de son pouvoir de police générale de maintien de la salubrité.

■ Les procédures visent à traiter des situations de danger grave ou imminent, sur un immeuble d'habitation ou tout autre construction. Cette procédure vise notamment des désordres ponctuels. En cas de désordres multiples relatifs à l'hygiène dans un immeuble d'habitation, c'est la procédure d'insalubrité qui sera déclenchée. Les polices du maire sont notamment mobilisées en cas de désordres résultant d'un événement extérieur à l'immeuble lui-même (tempête, inondation...).

■ L'instruction est assurée par les services de la ville.

■ Les textes ne prévoient pas d'exécution d'office, sauf situation grave. Le maire peut dans certaines circonstances d'une exceptionnelle gravité, être autorisé à exécuter ces mesures, sur autorisation du juge judiciaire du Tribunal de grande instance saisi en référé. Dans ce cas, les dépenses issues des travaux réalisés d'office ne pourront être recouvrées. Ainsi, si le Maire doit exécuter les mesures d'office pour sécuriser un bâtiment en urgence, il ne pourra pas recouvrer ses dépenses.

■ Ces procédures ne sont pas assorties d'astreinte ou de droit des occupants. Si le maire peut procéder à l'évacuation des occupants en danger immédiat, dans le cadre de ses pouvoirs de police générale, les mesures de protection des occupants ne sont pas applicables (pas d'obligation de d'hébergement, de relogement, ou de suspension des loyers).

Pour faire respecter les règles d'hygiène dans l'habitat, les règlements sanitaires départementaux : compétence Préfet et Maire (1 procédure et 101 règlements)

- Les règles générales d'hygiène et toutes autres mesures propres à préserver la santé de l'homme sont prévues à l'article L 1311.1 du CSP et dans les **règlements sanitaires départementaux (RSD)**.
- La compétence relève du préfet pour l'établissement du RSD (arrêt préfectoral) et du maire pour son application.
- Les règlements sanitaires départementaux (RSD) édictent des règles techniques d'hygiène à respecter, notamment des dispositions en matière d'habitat. Chaque département, dont départements d'outre-mer, fait l'objet d'un règlement spécifique (il devrait exister 101 RSD sur toute la France).
- Les règles édictées sur l'habitat concernent le volume, la surface, la composition du logement, ainsi que les exigences sur les ouvrages et équipements des bâtiments (notamment sur les réseaux).
- Le non-respect d'une injonction au RSD entraîne le paiement d'une amende (450€ maximum). Aucune autre sanction n'est prévue et surtout, en cas d'infraction au RSD, l'autorité ne peut recourir à l'article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale qui précise que « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ».

Pour permettre à un locataire de disposer d'un logement décent : compétence du tribunal d'instance / de la CAF (1 procédure)

- La procédure de décence est une procédure civile. Le code civil (article L 1719) oblige un bailleur à « délivrer au preneur la chose louée et, s'il s'agit de son habitation principale, un logement décent »
- En cas de conflit entre le bailleur et le locataire, la compétence relève du tribunal d'instance (voire la CAF pour la conservation des allocations en cas de non-décence)
- La procédure de non décence d'un logement est encadrée par le décret de 2002 qui précise les normes applicables en cas de location : le logement doit disposer d'une surface minimale, disposer d'équipements et d'éléments de confort et garantir la santé et la sécurité des occupants. Les critères de décence sont très proches de ceux du RSD (même s'ils sont moins contraignant sur la surface et le volume) et portent le clos et le couvert ainsi que sur les équipements, soit sur les parties privatives comme sur les parties communes.
- La décence du logement est également exigée pour l'attribution des allocations logement. Le constat de non-décence conduit à la conservation des allocations par la CAF (l'allocation n'est versée ni au locataire, ni au bailleur par les organismes payeurs, CAF/MSA, qui la conservent pendant un délai maximal de 18 mois. Son versement au bailleur est différé tant qu'il n'a pas effectué les travaux exigés.
- En cas de non-décence et de non réalisation des travaux par le propriétaire, le locataire doit saisir le tribunal d'instance (c'est le juge qui peut exiger du propriétaire la réalisation des travaux)
- Le juge peut déterminer la nature des travaux à réaliser par le bailleur et en fixer le délai. Il peut également réduire le montant du loyer, suspendre son paiement avec ou sans consignation ainsi que la durée du bail jusqu'à exécution des travaux.
 - En revanche, en copropriété, si la non-décence d'un logement résulte de désordres sur les parties communes, le juge ne peut ordonner la réalisation de travaux à un syndicat des copropriétaires.
- La procédure de non-décence est cumulable avec un arrêté d'insalubrité remédiable ou un arrêté de péril ordinaire prescrivant également des travaux... (sachant qu'un logement frappé d'un arrêté d'insalubrité remédiable devient de fait non-décent).

Pour traiter un bien abandonné ou non entretenu (cas particulier de l'abandon manifeste) : compétence du Maire

- Dans le CGCT, une procédure spécifique vise à traiter les biens en abandon manifeste (L 2243.1 du CGCT).
- Le constat puis la déclaration de biens en état d'abandon manifeste concerne les biens qui ne sont plus entretenus, que le propriétaire soit connu ou non, et que l'immeuble soit vacant ou non. Dans les textes, la notion d' « abandon manifeste du bien » n'est pas corrélée avec une situation à risque pour la santé ou la sécurité.
- En cas d'absence de réponse du propriétaire pour faire cesser l'état d'abandon (notamment par la réalisation de travaux), la procédure est suivie d'une expropriation pour cause d'utilité publique.
- À noter que l'expropriation d'un bien en abandon manifeste est alignée sur la procédure Vivien, comme pour les immeubles sous arrêtés d'insalubrité irrémédiable ou sous arrêté de péril avec interdiction définitive d'habiter.

Ce foisonnement de procédures est le résultat de :

- La distinction de l'enjeu de la santé publique (compétence préfet et maire), de celui de la sécurité (compétence maire) et de celui du confort général / décence (compétence tribunal d'instance) du logement ou de l'immeuble.
- L'existence de procédures spécifiques au sein des polices de la santé :
 - Selon l'origine ou la source du risque (plomb, amiante...)
 - Selon le type de dysfonctionnement constaté (suroccupation, désordres sur le bâti...)
 - L'ampleur des désordres (ponctuel, multiples,...)
- L'existence de procédures spécifiques au sein des polices de la sécurité :
 - Selon le type d'immeuble (immeuble d'habitation d'une part et établissements recevant du public (hôtels meublés) d'autre part - distinction qui n'existe pas pour la procédure d'insalubrité)
 - Selon les parties de l'immeuble concernées (équipements communs des immeubles collectifs)
- L'existence de procédures spécifiques liées au traitement de l'urgence en police de la sécurité et en police de la santé.

2.2 UNE SOURCE D'INCERTITUDES, DE LENTEUR, DE CONTENTIEUX, VOIRE DE PARALYSIE DE L'ACTION PUBLIQUE

Hormis quelques territoires les plus investis dans le traitement de l'habitat indigne, les autorités locales et autres acteurs de l'habitat peinent à comprendre, s'approprier et donc mettre en œuvre cet arsenal juridique, d'autant plus que la maîtrise des textes et des modalités de mise en œuvre des procédures nécessite une expertise assez pointue, notamment sur le plan technique et juridique, qui n'existe que très rarement dans les services (ainsi qu'au niveau central).

Les principaux points de blocage identifiés sur les procédures à l'immeuble ou au logement portent sur la difficulté d'orienter la procédure, le caractère irrémédiable de la procédure d'insalubrité, l'application des procédures sur un logement / immeuble vacant, le caractère inopérant des procédures du RSD et de la décence ainsi que le manque de moyens des acteurs locaux dans la mise en œuvre des procédures.

2.2.1 Des difficultés pour orienter (voire cumuler) les procédures notamment lorsque les désordres ou les risques sur un même logement ou immeuble sont multiples et de différente nature

L'éclatement des procédures selon le type de risque et le type de désordres génère une véritable complexité opérationnelle. Les difficultés sont multiples :

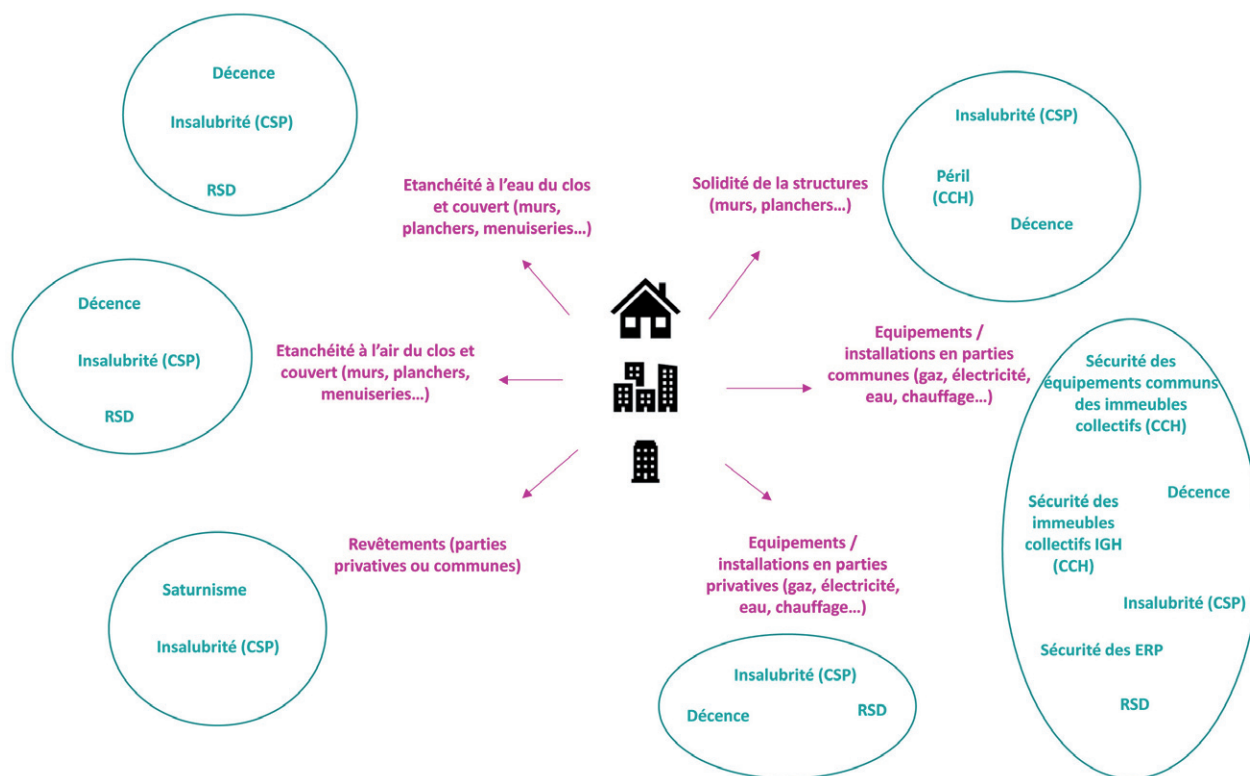
- La multiplicité des textes de référence sur les normes / exigences minimales à respecter dans le logement (décret décence, RSD, insalubrité...)
- L'incompréhension liée à la distinction du risque santé (polices du CSP) et du risque sécurité (polices du CCH) sachant que la procédure de péril trouve son fondement dans les désordres du bâti, comme une grande partie des procédures d'insalubrité. D'autant plus que :
 - La sécurité des personnes est aussi un enjeu de santé (santé / intégrité physique)
 - Lorsque un immeuble insalubre présente également un risque de péril, la procédure d'insalubrité peut intégrer des prescriptions de travaux liés à la sécurité (péril).
- Une approche de la procédure par le type de risque, voire par l'élément du bâti, sans tenir compte du bâtiment dans son ensemble : un éclatement des procédures qui traduit donc une approche incomplète, partielle ou segmentée du bâtiment et de ses équipements.
- La difficulté de choisir la police à mettre en œuvre selon le type et l'ampleur des désordres qui affectent l'immeuble et ses effets sur l'occupant en raison du manque de précision de certains textes (les autorités compétentes se renvoyant la responsabilité) et de l'absence de compétence dans les services (risque de contentieux avec le propriétaire malveillant qui fondera sa plainte sur l'erreur de procédure). La peur du contentieux contribue à l'évitement de la prise d'arrêtés.
- Sur un même immeuble (ou logement), la possibilité de cumuler plusieurs procédures assorties chacune d'un arrêté prescrivant des travaux à réaliser avec le risque d'entraîner une incohérence des actions en raison d'une coordination insuffisante entre les services (services de la ville / ARS...), un risque de prescription de mesures différentes voire discordantes et dans des délais variables d'une procédure à l'autre, un surcoût pour la puissance publique (chaque acteur compétent mobilisant ses propres équipes pour la réalisation des visites et l'instruction des procédures).
- Une procédure spécifique pour traiter la dégradation des revêtements ou peintures contenant du plomb et prescrire des travaux de suppression de l'accessibilité au plomb alors que la dégradation des revêtements résultent le plus souvent de désordres liés à l'insalubrité, à des désordres relatifs aux réseaux de plomberie (infiltrations, fuites d'eau...) ou à la suroccupation. Les travaux réalisés d'office, très coûteux en raison des modalités de protections à mettre en œuvre pour les occupants et les ouvriers et qui consistent à recouvrir les revêtements sans traiter les causes de la dégradation s'avèrent peu efficaces dans la durée et nécessitent souvent une nouvelle intervention (voire plusieurs autres) car les revêtements se redégradent.
- Le cumul de procédures entraîne de fait un rallongement des délais tant par l'absence de coordination entre autorités que par l'égaré (parfois volontaire) du propriétaire qui doit rendre compte à une multitude d'interlocuteurs. Des pratiques très hétérogènes des ARS dans l'appréciation de l'insalubrité (absence de doctrine partagée).

2.2.2 Des procédures dont les prescriptions relèvent de l'interdiction d'habiter ou de la réalisation de travaux (soit un traitement du bâtiment lui-même et non un traitement médical de l'occupant)

L'opportunité de la multiplicité de ces procédures est d'autant plus questionnée que les risques pour la santé ou la sécurité des personnes ne trouvent la plupart du temps leur origine que dans les pathologies du bâtiment (dysfonctionnement technique, organisationnel...) et qu'elles ne visent in fine qu'un nombre très restreint de mesures :

- Des travaux de nettoyage, réparation, installation ou démolition du logement ou de l'immeuble
- Et / ou une demande d'interdiction temporaire ou définitive d'habiter (le logement, l'immeuble, le local ou le terrain), d'interdiction d'accès.

Principales mesures pour supprimer le risque santé et/ou sécurité : travaux sur le bâti et ses équipements



Les mesures exigées pour la suppression d'un risque relèvent donc de l'intervention des acteurs du bâtiment pour traiter un dysfonctionnement technique.

2.2.3 La (sur)abondance des procédures au titre de l'urgence

L'arsenal juridique du traitement des situations à risque pour la santé ou la sécurité des personnes distingue deux types d'intervention d'urgence : les procédures au titre de danger urgent et imminent et les procédures au titre du danger non imminent.

C'est la visite du logement, la réalisation du diagnostic et l'analyse des risques pour la santé ou la sécurité des occupants qui permettent de déterminer si les désordres nécessitent une intervention d'urgence.

- Le cas d'une urgence ou de menace grave nécessitant d'intervenir immédiatement pour éviter tout accident
- Le cas d'une situation ne relevant pas d'une intervention immédiate, les mesures à prendre pourront être réalisées à l'issue d'un certain délai, moins contraint, en fonction de la situation

Actuellement, il existe 5 procédures d'urgence / imminence en police spéciale (CSP et CCH) et 1 procédure en police générale :

Au titre de la santé :

- La procédure d'urgence de l'article L 1311-4 du CSP : elle est mobilisée lorsque le désordre présente un danger ponctuel et imminent pour la santé des occupants et nécessite une intervention urgente (elle est notamment activée pour traiter les logements en incurie – syndrome de Diogène par exemple). Cette procédure relève des pouvoirs de police spéciale du préfet
- La procédure de l'article L 1331-26-1 du CSP relative au danger imminent. Elle permet de traiter en urgence des situations d'insalubrité. Elle relève de la compétence du préfet

En 2016, 935 arrêtés au titre du 1311-4, dont 45% en Ile-de-France (source enquête EHI 2017)

- La procédure d'urgence des articles L.1334-1 et L.1334-2 du CSP au titre de la lutte contre le saturnisme infantile. L'article L.1334-1 du CSP est mise en œuvre en cas d'intoxication au plomb d'un enfant mineur.

Au titre de la sécurité :

- La procédure de péril imminent de l'article L.511-2/3 du CCH en cas de danger imminent. Dans ce cas, il est obligatoire d'effectuer une saisine auprès du président du Tribunal Administratif qui désigne un expert qui doit intervenir dans les 24h après la nomination. Compétence du maire
- La procédure d'urgence de l'article L.129-1 du CCH sur les équipements communs. sur la base d'un rapport d'expert désigné par le président du tribunal administratif : le rapport de l'expert doit confirmer l'urgence. Compétence du maire également.

Au titre de la police générale du maire :

- Par ailleurs, la procédure de l'article L.2212-4 du CGCT (police générale du maire) : le maire peut, en cas d'urgence extrême, ordonner des mesures voire l'évacuation immédiate de l'immeuble par son pouvoir de police générale. Cette procédure est mobilisée notamment lorsque les désordres émanent d'une source extérieure à l'immeuble

2.2.4 La fragilité du caractère irrémédiable de la procédure d'insalubrité

Le caractère irrémédiable d'une situation d'insalubrité est défini de la manière suivante dans le CSP : « *L'insalubrité d'un bâtiment doit être qualifiée d'irrémédiable lorsqu'il n'existe aucun moyen technique d'y mettre fin, ou lorsque les travaux nécessaires à sa résorption seraient plus coûteux que la reconstruction* ».

Par ailleurs, selon la jurisprudence, le juge administratif confirme **qu'une autorité ne peut prescrire des travaux assimilables à une construction ou à une reconstruction**, compte tenu de l'état du bâtiment et de l'importance des travaux à faire.

En cas d'irrémédiabilité (L.1331-26 du CSP) ou de péril avec interdiction définitive d'habiter (L.511-2 du CCH) d'ailleurs, les travaux de réparation ne pouvant être prescrits par l'autorité publique aux propriétaires, la collectivité a la possibilité d'exproprier les biens via une procédure d'expropriation simplifiée dit Loi Vivien (l'expropriation n'est pas obligatoire). Le propriétaire peut néanmoins faire les travaux, avant que la ville ne déclenche la procédure d'expropriation, même si l'arrêté ne prescrit pas la réalisation de travaux (l'arrêté n'interdit pas la réalisation de travaux). Si les travaux sont réalisés, le préfet établira alors la mainlevée de l'interdiction d'habiter et d'utiliser les lieux (le risque étant que les travaux réalisés par les propriétaires ne suffisent pas à lever l'arrêté dans la mesure où les travaux nécessaires ne lui ont pas été prescrits dans l'arrêté).

Cette disposition soulève différentes remarques et interrogations :

- La complexité de la procédure introduit une insécurité juridique et constitue un motif de contentieux. La DGS (Direction Générale de la Santé) précise que les contentieux portent davantage sur des motifs tenant à l'irrégularité de la procédure (notamment sur la procédure du CODERST et le contradictoire) et sur la contestation du caractère irrémédiable de l'insalubrité que sur la contestation de l'état d'insalubrité lui-même. D'autant plus que l'annulation d'un arrêté d'insalubrité irrémédiable entraîne l'annulation de la DUP.
- Les cas où il n'existe pas de moyens techniques pour mettre fin à l'insalubrité ou péril sont rares. En revanche, peut exister le cas où la situation technique d'un immeuble nécessite sa démolition (l'ampleur de la dégradation et l'ampleur du danger sont tels que seule la démolition peut être envisagée).
- Pour les situations qui ne relèvent pas de la démolition, le coût des travaux de réparation d'un immeuble insalubre peut vite atteindre un coût élevé et s'avérer supérieur au coût de la construction (notamment si l'immeuble est situé dans un site patrimonial remarquable ou que les travaux portent sur la structure du bâtiment ou qu'ils découlent de choix techniques qui peuvent être aléatoires). Aussi, le volume de cas « irrémédiables » peut vite s'avérer important. Si les travaux ne peuvent être prescrits, la collectivité ne peut réaliser les travaux d'office. Et si la collectivité ne peut exproprier (par faute de moyens par exemple), le risque est de constituer un stock d'immeubles insalubres non traités.
- À noter que dans le cadre d'une procédure d'insalubrité réparable, les coûts de relogement ajoutés aux coûts de

**En 2016,
184 arrêtés
d'insalubrité
irrémédiable,
dont 28% dans les
Hauts de France
(source enquête EHI 2017)**

réparation peuvent générer un cout global supérieur au cout de la construction

- Le caractère irrémédiable d'une insalubrité devant être justifié, les services rencontrent des difficultés pour déterminer que les travaux seraient plus coûteux que la reconstruction (ils doivent avoir recours à des expertises dont le coût s'avère élevé). D'autant plus que la référence au coût de travaux de construction neuve varie d'un territoire à l'autre (de 1200€/ m² à 1500€/m²) et peut donc être contestée (le problème d'estimation des couts de travaux est un véritable sujet de contentieux)
- La volonté et la capacité financière et opérationnelle du propriétaire n'est pas interrogée avant la décision d'irrémédiabilité
- L'arrêté d'insalubrité irrémédiable ne mentionne pas que la collectivité peut engager l'expropriation du bien
- Enfin, la notion « d'irrémédiable », au sens de couts de travaux de réparation plus coûteux que ceux de la construction neuve, ne s'applique qu'aux polices de l'habitat indigne. En effet, dans le cadre de la procédure d'aménagement de restauration immobilière (ORI), qui vise des travaux de réhabilitation globale, les travaux notifiés dans la DUP par la collectivité ne sont pas limités par leur coût. Une collectivité pourra notifier des travaux quel que soit leur ampleur et leur coût. De même, dans le cadre la procédure d'abandon manifeste, les travaux demandés au propriétaire pour lever le constat d'abandon ne sont pas limités par leur coût. Or dans ces deux cas, en « DUP ORI » ou en « abandon manifeste », si le propriétaire ne réalise pas les travaux, la collectivité peut exproprier son bien.

2.2.5 Le sujet épineux de la vacance

Pour certains acteurs, le traitement de l'habitat indigne des logements vacants relève de l'énigme.

En effet, les textes du CCH ne précisent pas l'attitude à adopter en matière de procédure de péril en cas de vacance. Quant à la procédure d'insalubrité, le mode opératoire en cas de vacance n'a été précisé que récemment suite à la prononciation d'un arrêt (arrêt Mathieu). En pratique (et logiquement), les procédures, visant explicitement **la sécurité ou la santé des personnes**, ne peuvent être enclenchées que s'il existe une présence humaine dans le logement (ou à proximité).

■ En ce qui concerne la procédure de péril (sécurité des personnes), elle vise « la sécurité publique » en général. Aussi, la vacance d'un logement ne fait pas obstacle à la prise d'un arrêté de péril, dans la mesure où le danger (chute d'un élément de la façade ou de la souche de cheminée par exemple) peut également affecter la voie publique et donc la sécurité des passants ou des « visiteurs »... Et si un logement / immeuble frappé d'un arrêté de péril est devenu vacant suite au relogement des occupants, le propriétaire reste dans l'obligation de faire les travaux.

■ En revanche, en ce qui concerne la procédure d'insalubrité, elle vise une situation de danger pour « la santé des occupants ou des voisins ». Cette finalité, plus restrictive, limite les cas où l'arrêté d'insalubrité peut être pris (nécessité d'une occupation du logement si le risque émane du logement, de la présence de voisins si le risque émanant du logement ou des parties communes peut impacter les logements / immeubles voisins). Par ailleurs, si un logement / immeuble frappé d'un arrêté d'insalubrité est devenu vacant suite au relogement des occupants, le logement reste interdit à l'habitation, le propriétaire n'est plus obligé de réaliser les travaux si l'insalubrité n'affecte pas les « voisins » et l'astreinte relative au retard dans la réalisation des travaux cesse.

Un stock de 5475 arrêtés du CSP (dont 2237 sur des locaux vacants) échus et non levés à fin 2016

La location ou relocation d'un logement vacant sous arrêté d'insalubrité ou de péril ayant fait l'objet d'une interdiction d'habiter les lieux peut néanmoins entraîner une sanction pénale (notamment jusqu'à 3 ans d'emprisonnement et une amende pouvant atteindre 300 000€).

L'absence de travaux dans un logement vacant situé en marché détendu ou en déprise ne constitue pas d'enjeu majeur (absence de demande locative,...). En revanche, dans les territoires où le marché du logement est tendu et la pression est forte, le risque de remise en location (ou d'occupation) d'un logement insalubre vacant est réel. Par ailleurs, la taxe sur le logement vacant ne s'applique pas lorsque les travaux à réaliser sont importants...

Dans les territoires tendus notamment, face aux limites des polices au regard de la vacance, pour faire cesser la dégradation des bâtiments, les acteurs locaux recourent parfois à la procédure d'aménagement de la DUP ORI (opération de restauration immobilière – Code de l'urbanisme) ou à la procédure d'abandon manifeste (CGCT) qui peuvent être

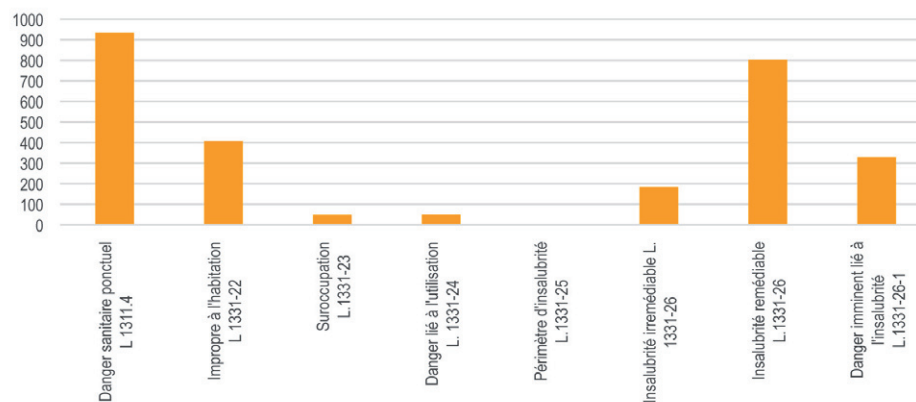
appliquées sur des immeubles vacants ou non d'ailleurs. Ces deux procédures peuvent justifier l'expropriation en cas de non réalisation des travaux ou en cas de non manifestation du propriétaire.

Une autre procédure, celle relative aux « Biens vacants sans Maitre » (L 1123.1 à 3 CGPPP – code général de la propriété des personnes publiques), peut être déclenchée sur un immeuble vacant lorsque le propriétaire est inconnu, disparu ou décédé. A l'issue de la procédure qui démontre que le bien est effectivement sans maitre, le bien entre dans le patrimoine de la commune.

2.2.6 La police de la santé : des pratiques très hétérogènes selon les territoires et une implication forte des collectivités à travers les SCHS

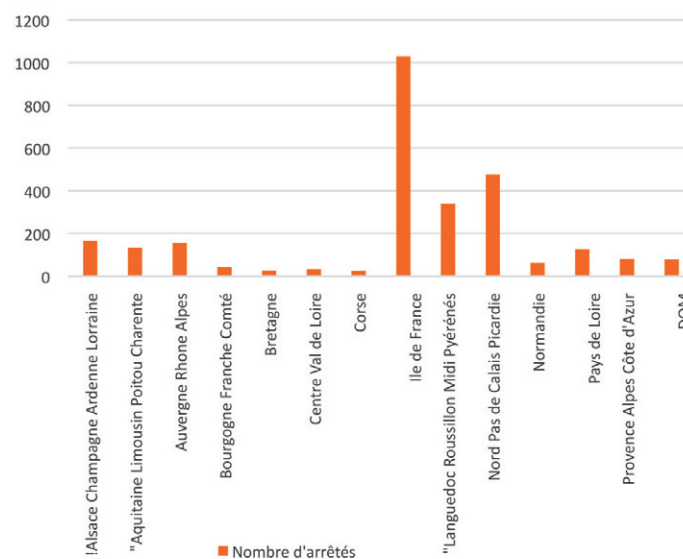
L'étude réalisée par la DHUP recense 2758 arrêtés pris en 2016 au titre du code de la santé publique (hors saturnisme et amiante).

Nombre d'arrêtés du CSP pris en 2016 selon le type de procédure (hors saturnisme et amiante)



La distribution du nombre d'arrêtés selon le type de procédures montre que les services ont plus souvent recours aux procédures d'urgence qu'à la procédure d'insalubrité remédiable permettant de traiter les situations de manière plus globale : la procédure L 1311-4 traitant le « danger sanitaire ponctuel » (désordres ponctuels relevant des installations électriques ou de l'incurie) représente 33% des arrêtés pris en 2016 alors que la procédure d'insalubrité ne représente que 29%. L'étude par ailleurs montre une activité très hétérogène selon les territoires. Près de 70% des arrêtés pris en 2016 sont concentrés dans 3 régions uniquement : l'Île de France (37%), le Nord Pas de Calais Picardie (17%), le Languedoc Roussillon/ Midi-Pyrénées (12%). Quant à la région PACA, elle ne compte que 80 arrêtés du CSP (soit 3% de l'activité nationale).

Nombre d'arrêtés pris en 2016 au titre du CSP (hors saturnisme)



Les auditions ont également mis en évidence des pratiques très hétérogènes des ARS dans l'appréciation de l'insalubrité (absence de doctrine partagée).

En ce qui concerne la seule procédure relative à la lutte contre le saturnisme, il semblerait que l'activité soit surtout francilienne, voire parisienne. En effet, en 2016, sur les 913 mises en demeure de réaliser les travaux, 80% concernent l'Ile-de-France. Paris représente à elle seule près du quart de l'activité nationale.

Nombre de mise en demeure de réaliser les travaux de suppression de l'accessibilité au plomb en 2016

France entière	913
Ile-de-France	713 (dont 225 à Paris)

L'étude montre également une implication forte des collectivités à travers l'activité des SCHS dans la prise des arrêtés relatifs au code de la santé : **en 2016, sur les 2758 arrêtés pris par le préfet au titre du CSP (hors saturnisme), 43% furent préparés préalablement par les SCHS.** En Ile de France, les services en collectivité sont intervenus sur plus de 65% des arrêtés (le Service Technique de Habitat de la Ville de Paris, qui intervient pour le compte de l'ARS dans le cadre d'une convention a préparé plus de 30% de l'ensemble des arrêtés d'Ile de France).

2.2.7 Le caractère peu opérant des procédures de décence et du RSD

En cas d'absence de désordres majeurs ou de risques graves dans un logement, les autorités s'orientent sur la procédure du RSD (applicable à tout type de logement), voire de la décence (applicable uniquement aux logements locatifs).

Or, les procédures de décence et du RSD, très proches et pourtant distinctes, sont peu lisibles et efficaces :

- le champ de la décence (santé, sécurité et confort) est en grande partie couvert par les prescriptions contenues dans les RSD (santé). A noter, l'existence d'une incohérence entre le RSD et la décence sur les critères de surface, de hauteur et de volume habitables (les exigences de la décence sont moins contraignantes que celles du RSD).

- Les règlements sanitaires départementaux réalisés sur le modèle datant de 1978 s'appliquent encore aujourd'hui sur l'habitat en raison de la non parution des décrets prévus par la loi de 1986 relative aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé. En effet, l'article L.1311-1 du CSP, issu la loi du 6 janvier 1986, prévoit que des décrets pris en Conseil d'Etat fixeront les règles générales d'hygiène et de santé notamment en matière de « salubrité des habitations », et que les règlements sanitaires départementaux devaient cesser de s'appliquer au profit de ces décrets. Or, les décrets prévus en application de l'article L.1311-1 ne sont jamais paru. En l'absence des décrets, le titre II des RSD s'appliquent toujours sur les locaux d'habitation.

- Si un logement non décent présente des risques pour la santé et la sécurité, la procédure de non-décence sera alors cumulable avec un arrêté d'insalubrité réparable ou un arrêté de péril ordinaire prescrivant également des travaux et entraînant une suspension de loyer... (sachant qu'un logement frappé d'un arrêté d'insalubrité réparable devient de fait non-décent). Le propriétaire, ainsi que le locataire, devront alors suivre deux procédures distinctes qui ne font actuellement l'objet d'aucune articulation.

- Le traitement de la non décence par la seule voie judiciaire pour exiger la réalisation de travaux n'est pas fonctionnelle. En effet, en cas de non décence, les locataires sous-utilisent le recours au tribunal d'instance ou aux commissions de conciliation (lourdeur de la procédure, incompréhension du cadre juridique par les locataires...) ce qui entraîne le maintien d'un stock de logements non décents.

- L'impossibilité « juridique » de faire appliquer la procédure civile de décence en cas de désordres en parties communes contribue à la paralysie des acteurs. En effet, la procédure de décence peut concerner un dysfonctionnement en parties communes. Or, le propriétaire bailleur n'est pas maître des décisions de travaux en parties communes qui relèvent du syndicat de copropriétaires. Et en cas de non décence causée par des désordres en parties communes, le juge ne peut contraindre un syndicat de copropriétaire à réaliser les travaux (le juge ne peut contraindre que le bailleur à réaliser des travaux). Aucune obligation n'incombe donc au syndicat des copropriétaires en cas de non décence

résultant d'un dysfonctionnement en parties communes. Cette contrainte juridique empêche donc la mise en œuvre d'une politique d'amélioration énergétique par voie coercitive lorsque les travaux nécessitent une intervention sur les parties communes des immeubles sous le régime de la copropriété (chauffage collectif, isolation par l'extérieur, ventilation...).

- Les injonctions de travaux en cas d'infraction au RSD ne sont pas respectées par le propriétaire en raison de la faiblesse des sanctions : l'infraction au RSD est sanctionnée d'une amende de 450 €
- Et inversement, l'usage de la police du maire ou du RSD va être privilégié par certains acteurs au détriment de procédures d'insalubrité permettant des mesures pérennes pour échapper aux obligations de relogement ou d'hébergement...

2.2.8 Une mise en œuvre des procédures freinée également par le manque de moyens

Les collectivités, SCHS et des services de l'Etat auditionnés ont montré un investissement important des agents. Toutefois, en dehors de certaines grandes villes ou de celles dotées d'un SCHS performant, les communes ne disposent pas des moyens opérationnels (expertise pluridisciplinaire) et financiers suffisants pour réaliser les travaux d'office relatifs au péril ou à l'insalubrité

Quant aux procédures visant des périmètres ou groupe d'immeubles ou ilots, elles manquent de précisions :

- Les modalités de notification aux propriétaires d'immeubles inscrits dans un périmètre insalubre ne sont pas précisées dans les textes (multiples propriétés et multiples propriétaires, voire copropriétés).
- Le caractère opérationnel de ces procédures se révèle difficile pour la mise en œuvre des prescriptions par les multiples propriétaires au regard de l'absence d'outils efficace pour organiser la maîtrise d'ouvrage collective d'initiative privée.

En 2016, 24 opérations de travaux d'office sur les arrêtés d'insalubrité remédiable, dont 10 par la Ville de Paris (source enquête EHI 2017)

Enfin, le manque de solutions d'hébergement / relogement mais aussi la crainte liée à la complexité du relogement génère de l'autocensure (au regard de la complexité).

2.2.9 La séparation des « pouvoirs » à l'origine de la fracture entre les politiques et de la perturbation de l'action

Les procédures coercitives de lutte contre l'habitat indigne (police du préfet ou du Maire) sont rarement articulées avec les dispositifs opérationnels incitatifs d'amélioration de l'habitat, de renouvellement urbain ou de revitalisation territoriale (compétence de l'EPCI ou du département). Par ailleurs, le traitement de l'habitat indigne impose l'accès aux solutions d'hébergement dont la compétence relève du département.

Cette séparation des compétences contribue au ralentissement du traitement :

- un déficit de signalements
- une carence en conseil technique et juridique pour les propriétaires privés, maîtres d'ouvrage non professionnels (enjeu de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, voire de la maîtrise d'ouvrage déléguée), l'habitat ancien exigeant des compétences et un savoir-faire technique particulier
- l'absence d'outils dédiés pour restructurer les immeubles denses et imbriqués
- une absence d'aides financières de l'Anah ou autres organisme pour les syndicats de copropriétaires et propriétaires pour la réalisation de travaux (les coûts de travaux pouvant atteindre des sommes très élevées (entre 900€ et 2500€ / m², voire davantage, selon les situations)
- la non réalisation de travaux ou la réalisation de travaux partiels voire incohérents au lieu d'un traitement pertinent et global de l'habitat
- un accompagnement social des occupants / locataires insuffisant

- l'absence de médiation / tiers, entre le propriétaire et le locataire, notamment en cas de conflits
- Un ralentissement des processus de traitement des copropriétés et des centres anciens
- Une absence d'anticipation dans la programmation des solutions de relogement ou d'hébergement
- L'absence d'outils destinés à revitaliser le territoire et attirer des ménages afin de lutter contre la vacance des logements qui se dégradent.

2.2.10 Des modalités rédactionnelles des articles législatifs et réglementaires qui complexifient le maniement des procédures :

Le vocabulaire des textes législatifs ou réglementaires d'avère être riche et les nuances entre les termes ne facilitent pas la compréhension par les acteurs locaux :

- Quelle finalité / quel objectif visé par une procédure (suppression du risque, obligation de résultats versus obligation de moyens...)?
- Quel le type de document à produire pour décrire une situation de risque pour justifier la procédure (rapport, constat, diagnostic, procès-verbal...)?
- Quel type de document pour formaliser la procédure (arrêté, mise en demeure, injonction...)?
- Quelles mesures à demander pour exiger la réalisation de travaux : prescriptions, préconisations... ?

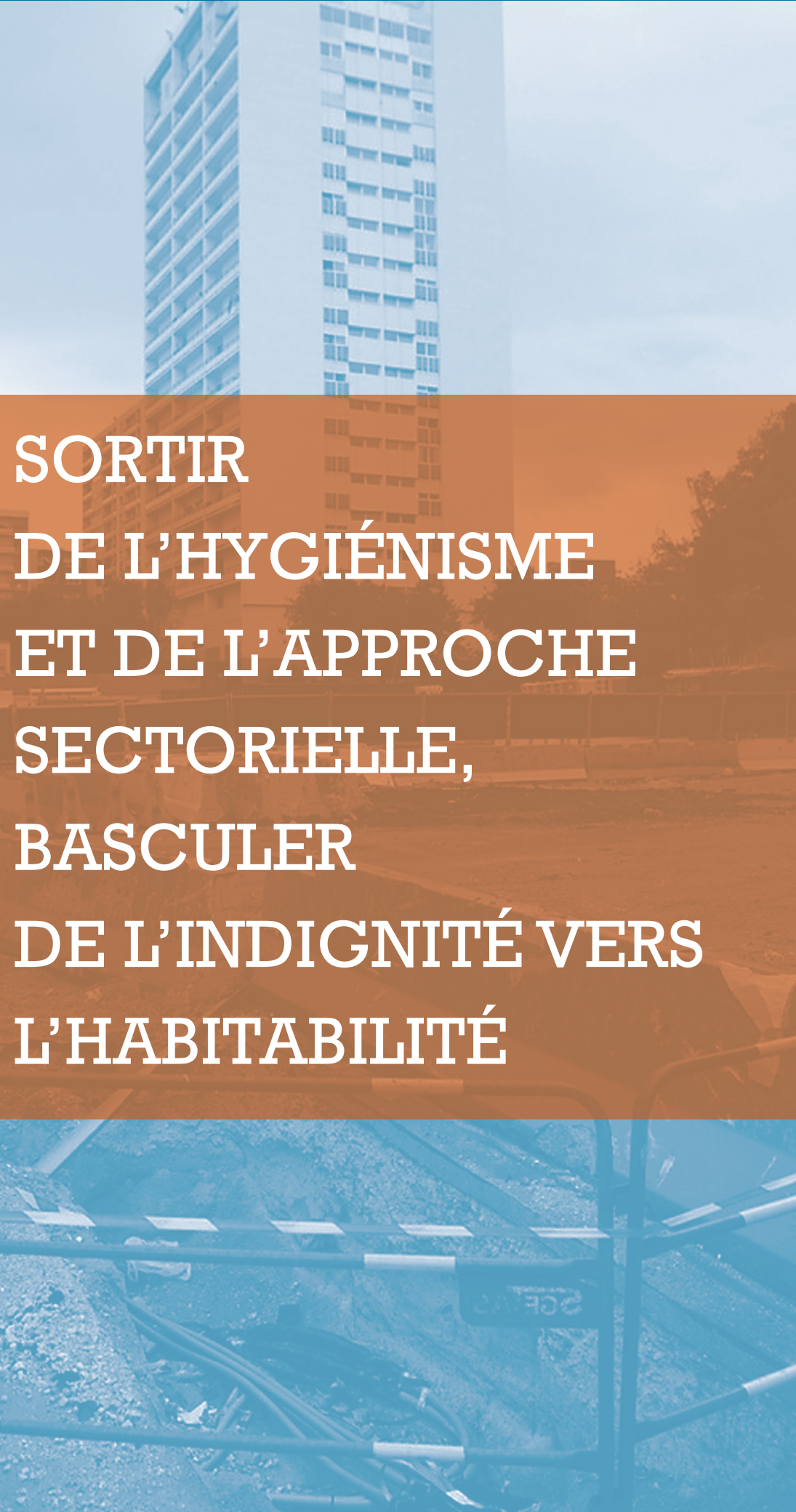
Les modalités rédactionnelles sont très hétérogènes selon les procédures.

- Soit la procédure, les modalités de sa mise en œuvre, de substitution et les sanctions sont précisées dans un seul et même article.
- Soit la procédure est précisée dans un article d'une part et les modalités de mise en œuvre, de substitution et de sanctions sont décrites dans un ou plusieurs autres articles, voire sont ventilées dans différents codes (à noter que les modalités de sanctions, de relogement des procédures d'insalubrité du CSP sont précisées dans le CCH...)
- Soit différentes procédures sont encadrées dans un même article (cf insalubrité réparable et insalubrité irréparable).

L'OBJECTIF DE SIMPLIFICATION DES POLICES DE L'HABITAT INDIGNE S'AVÈRE DONC MAJEUR :

- Rendre plus visible la politique publique ainsi que l'autorité pour faciliter les démarches des ménages en situation de mal-logement
- Faciliter l'appropriation de la boîte à outils par l'ensemble des acteurs nationaux et locaux
- Éviter le renvoi de responsabilité entre acteurs et le contentieux lié au choix de la procédure
- Réduire les délais de traitement et limiter les risques pour la santé des occupants
- Rendre cohérente l'intervention sur le bâti et faciliter la réalisation de travaux dans le parc privé
- Réduire la pression sur le logement social

3



SORTIR
DE L'HYGIÉNISME
ET DE L'APPROCHE
SECTORIELLE,
BASCULER
DE L'INDIGNITÉ VERS
L'HABITABILITÉ

3.1 ADOPTER UNE APPROCHE GLOBALE DE LA SANTÉ ET DU BÂTIMENT

3.1.1 Prendre en compte la santé globale de l'occupant

Le principal enjeu de la politique publique doit demeurer la protection de l'occupant, tant sur le plan de la santé que celui de la sécurité. Aujourd'hui, l'éclatement des procédures de l'habitat indigne se justifie principalement par la distinction des différentes notions de risque (risque pour la santé « organique » = insalubrité, risque pour la sécurité et l'intégrité physique de la personne = péril...).

Comme vu précédemment, la spécificité de la procédure d'insalubrité tire son origine de l'hygiénisme et des politiques destinées à enrayer les maladies infectieuses. Or, l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) définit la santé comme « un état de complet de bien-être physique, mental et social, qui ne consiste donc pas seulement en l'absence de maladies ou d'infirmité ».

La notion de bien-être physique n'est donc pas circonscrit au bien-être de l'organisme mais également au bien-être corporel. Ainsi, les blessures, brûlures ou fractures résultant d'un accident (incendie, chute...) constituent également des atteintes à la santé de la personne. C'est donc la santé de l'ensemble du corps humain qui est concernée.

Par cette approche, on peut donc considérer que **les risques liés au péril (sécurité) sont des risques pour la santé et qu'il n'y a pas donc pas lieu de distinguer les notions de sécurité physique d'une part et sanitaire d'autre part**. A noter que différentes études sur l'impact des conditions de logement sur la santé ont démontré qu'un risque lié à la fragilité d'un plancher ou d'une poutre par exemple pouvait également entraîner chez l'occupant des insomnies et donc une fatigue physique et psychique en raison de l'anxiété de voir l'accident se produire. La frontière entre sécurité et santé est finalement floue voire très perméable et, dans les faits, relève plus de l'ornement que d'une réelle limite séparative.

Par ailleurs, la santé physique, mentale et psychique repose aussi sur certains éléments de confort dans le logement permettant de se laver, se chauffer... Or la problématique du confort, qui existe dans les critères de décence, n'est pas du tout intégrée dans les polices de l'insalubrité. Il conviendrait, au regard de l'évolution des usages et des attentes des ménages d'ajouter également le confort (normes minimales) aux critères de santé.

3.1.2 Considérer le bâtiment comme un système pour éviter sa fossilisation

La plupart des situations à risque pour la santé de l'occupant résultent de la dégradation ou d'un dysfonctionnement d'un équipement ou d'un élément du bâtiment. Et c'est par la réalisation de travaux cohérents et pérennes que le risque pourra être supprimé.

Un immeuble présente rarement un seul type de désordres. Or, l'éclatement des procédures par élément du bâti (la procédure de péril pour la structure du bâti, la procédure de sécurité des équipements communs des immeubles collectifs pour les réseaux d'électricité, de gaz, la procédure l'insalubrité pour les réseaux d'alimentation et d'évacuation d'eau, la décence pour les éléments de confort...) conduit à une **appréciation éclatée des désordres par les différentes autorités et à une prescription potentiellement partielle ou incohérente des travaux pour remédier aux dysfonctionnements**. De la même manière, la distinction des procédures selon l'ampleur (insalubrité et police spéciale du préfet pour les désordres multiples, RSD et police du Maire pour les désordres ponctuels...) empêche le traitement synchronisé et global du bâti qui emprunte doucement le chemin de la fossilisation. Or, **l'architecture d'un bâtiment est composée de différents éléments qui sont interdépendants**. Structure, murs, planchers cohabitent et interagissent avec les réseaux et tout autre équipement intervenant dans le fonctionnement de l'immeuble ainsi qu'avec le comportement de ses occupants et son environnement (dont comportement des immeubles mitoyens).

Cette approche systémique et d'interdépendance « mécanique » sous-entend que la défaillance d'un élément peut résulter d'un autre élément et/ou qu'il impactera un autre élément. Le traitement des désordres ne trouvera donc de réponse que dans une solution technique complète et globale.

Seule **une prise en compte des désordres de l'ensemble du bâtiment (structure, équipements, réseaux...), qu'ils soient ponctuels ou multiples, peut conduire à estimer l'ensemble des risques pour la santé dans le cadre d'un état des lieux complet**, à établir des mesures techniques pertinentes et à favoriser l'amélioration.

En conclusion, il conviendrait de **sortir de l'approche sectorielle (hygiène/ sécurité) pour apprécier l'ensemble des risques « santé » que présente un logement (et son environnement) au regard de l'ensemble des désordres du bâtiment (solidité du bâtiment, l'état des équipements et des éléments de confort).**

3.2 INVERSER LES FONDEMENTS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE : DE L'INDIGNITÉ VERS L'HABITABILITÉ DURABLE

La loi ENL de 1990 et la loi ALUR de 2014 définissent l'habitat indigne de la manière suivante :

*« Constituent un **habitat indigne** les locaux ou les installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur **sécurité physique ou à leur santé.** »*

La formule « lutte contre l'habitat indigne » marque une volonté forte des décideurs politiques d'éradiquer un phénomène qui gangrène une frange de la société et qui impacte globalement la vie des personnes.

Paradoxalement, la notion d'« **indignité** » présente un **caractère stigmatisant pour les ménages concernés**. Le terme « indigne » renforce l'aspect répulsif du logement et tend à accentuer le sentiment de honte, de gêne et d'exclusion chez les occupants, qu'ils soient locataires ou propriétaires. Le terme « indigne » est également **démobilisant pour les élus locaux** concernés par ce phénomène, qui hésitent à engager une action ou une politique locale sur ce thème par crainte d'effrayer leurs administrés ou d'affaiblir l'attractivité de leur ville. D'ailleurs, certaines collectivités ont pris la décision d'engager des dispositifs d'enrayement de l'insalubrité en adoptant une appellation fédératrice de leur opération autour de la notion de « bien-être » ou de « plaisir » dans le logement.

Au-delà du caractère « stigmatisant » de cette notion, l'habitat « indigne » ne couvre que le champ de la santé et la sécurité, en excluant celui du confort. La démarche globalisante de la santé et du bâtiment conduit à réinterroger la définition de l'« habitat indigne » qui fonde les politiques publiques de traitement de l'habitat insalubre ou menaçant de ruine. Il est donc proposé de fonder la politique publique sur une notion plus positive qu'est « **l'habitabilité** » du logement garantissant la santé et donc le bien-être de l'occupant (en intégrant la notion de sécurité et confort) et de faire de « **l'habitabilité** » une **action d'intérêt général, pilier de la politique préventive et curative, incitative et coercitive de l'amélioration du logement.**

Cette nouvelle approche doit fédérer les acteurs autour d'un projet commun et préserver, voire renforcer, le droit des occupants confrontés à un risque pour leur santé ou leur sécurité.

3.2.1 Développer un référentiel national unique des conditions minimales d'habitabilité

La réflexion sur la simplification des procédures suppose avant tout d'interroger les exigences auxquelles un logement doit répondre sachant que la finalité des polices est de permettre à un occupant de disposer d'un logement qui réunisse l'ensemble des conditions minimales de santé, sécurité et de confort.

Or, actuellement, **il n'existe pas de référence législative ou réglementaire unique qui définisse les conditions que doit réunir un logement existant** (cf annexe n°5). Les textes sur le logement ont été rédigés au fil du temps selon deux approches distinctes :

- ✓ **les textes précisant les exigences auxquelles le logement doit répondre** d'une part (critères de décence pour les logements locatifs dans le décret de 2002, normes minimales d'hygiène dans les règlements sanitaires départementaux applicables à tout type de logement, normes minimales d'habitabilité en cas de vente d'un logement HLM...)
- ✓ **et les textes précisant les désordres auxquels un logement ne doit pas être confronté** pour éviter un risque d'autre part (risques pour la santé dans le CSP, risque pour la sécurité dans le CCH, ...). Sachant que pour les risques santé ou sécurité relevant des polices du CCH ou CSP, il n'existe pas de texte réglementaire permettant d'établir les exigences minimales.

Aussi, la simplification des procédures nécessite en premier lieu d'établir un **référentiel unique (et partagé avec les différents acteurs) qui précise les conditions minimales garantissant la sécurité, la santé et le confort des occupants dans un logement / immeuble à usage partiel ou total d'habitation** (dont conditions minimales en parties communes

pour les copropriétés). Ce référentiel unique pourrait ainsi remplacer tous les textes existants, dont le décret décence de 2002 et les différents volets habitat des 101 Règlements Sanitaires Départementaux).

D'autre part, compte tenu des enjeux d'évolution du climat, il conviendrait également de prendre en compte les situations résultant d'un phénomène climatique (tempête, grêle, inondation, forte chaleur...) qui peuvent dégrader un bâtiment ou nécessiter une adaptation technique du bâtiment.

Ce référentiel doit préciser les normes minimales requises au regard de l'occupation en termes :

- de configuration du logement (surfaces minimales, volume, composition, éclairage du logement)
- de l'état technique du bâti, de ses matériaux et de ses équipements pour garantir la santé et la sécurité et le confort (notamment thermique) de l'occupant
- de l'environnement du logement
- de son occupation et de son usage

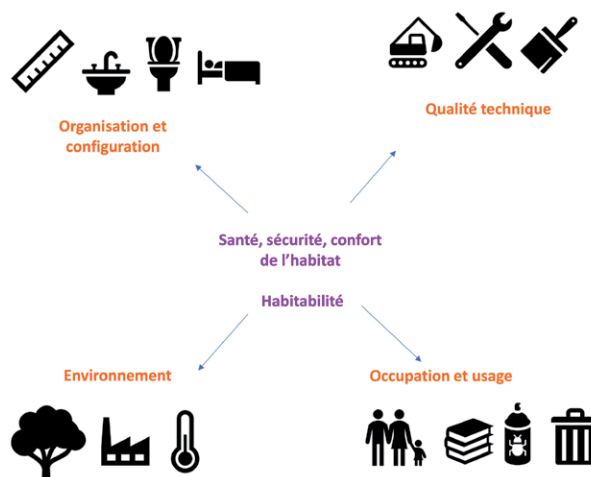
Par ailleurs, les caractéristiques du bâti, l'environnement dans lequel il se situe ainsi que le statut d'occupation nécessitent d'adapter les exigences en termes de normes minimales d'habitabilité. Il devra distinguer les exigences selon :

- la localisation (Métropole, DOM).
- le type de bien (immeuble / logement d'habitation, établissement recevant du public/ Hôtel meublé)
- le statut d'occupation (propriétaire occupant / locataire)
- le mode d'occupation (personne âgée, présence d'enfants...) et d'usage.

Pour les logements ou immeubles vacants, le référentiel d'habitabilité devra également s'appliquer.

Pour la rédaction de ce référentiel, il est proposé la création d'un comité de pilotage interministériel (DGS, DHUP, DIHAL...) et composé entre autres d'experts dans le domaine de la santé / médico-social (médecins notamment) et de l'habitat ancien (techniciens, architectes, opérateurs), de juristes, de représentants de collectivités, de représentants de locataires et propriétaires (associations) et des professionnels du bâtiment.

L'habitabilité d'un logement



PROBLÉMATIQUE DU CRITÈRE ÉNERGÉTIQUE MINIMAL

En ce qui concerne l'enjeu énergétique, des critères minimaux devront également être intégrés au référentiel d'habitabilité notamment pour pouvoir identifier et traiter les situations de précarité énergétique. Toutefois, il conviendra d'être vigilant sur les critères à intégrer. En effet, le critère des étiquettes énergétiques (DPE) et du seul seuil F / G comme référence minimale (et donc de critère empêchant la location du logement) risque de pénaliser fortement le parc de logements anciens et s'avérer inadapté sur le parc construit avant 1949 dans la mesure où les caractéristiques architecturales très hétérogènes ne permettent pas toujours de sortir d'une étiquette F / G ou alors au prix d'un effort peu raisonnable (diminution de la surface du logement après isolation intérieure (et donc des recettes locatives), coût des travaux supérieurs à la valeur vénale du bien, notamment dans les territoires détendus ou déqualifiés...). Le risque majeur est de voir les investisseurs délaisser le parc ancien pour investir dans le neuf, ce qui paralyserait toute ambition de revalorisation des centres anciens. Aussi, pour l'établissement du critère énergétique, il conviendra de prendre en compte 3 paramètres : la performance énergétique du bien mais aussi la typologie constructive des bâtiments, ainsi que le marché dans lequel le logement se situe.

3.2.2 À partir du référentiel, créer un outil unique de diagnostic du logement et construire un indicateur d'habitabilité selon l'ampleur des désordres, la gravité du risque et l'usage du logement.

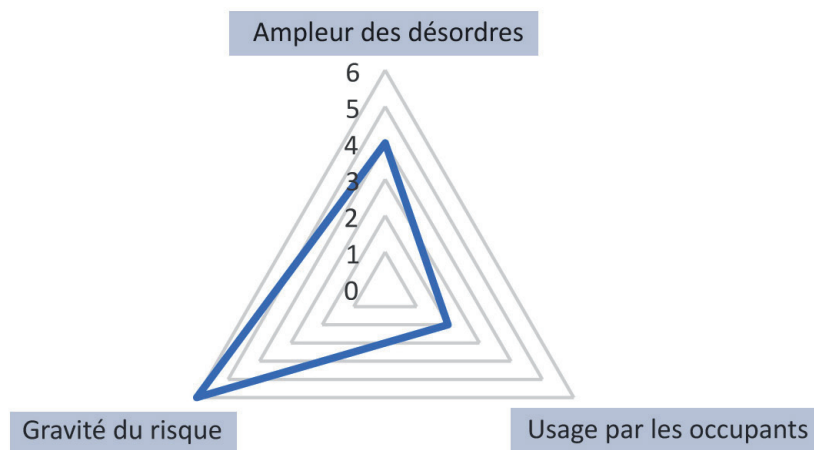
A partir de ce référentiel, pourra être développé un outil unique de diagnostic / rapport sur le logement, immeuble ou local. En effet, actuellement, les inspecteurs d'insalubrité chargés de visiter les logements et apprécier la situation d'un logement utilisent une grille « insalubrité » qui s'avère inadaptée aux besoins actuels et à la notion d'habitabilité.

Il est donc proposé de développer un nouvel outil permettant après un signalement :

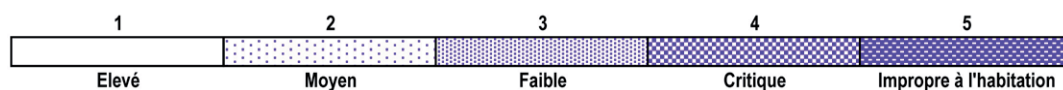
- De réaliser un diagnostic du logement / immeuble et de son environnement, **d'identifier les dysfonctionnements et désordres organisationnels et techniques du bâtiment ou logement au regard de son occupation et son usage**
- D'identifier, d'analyser et d'objectiver **les risques** pour la santé de l'occupant (ou des voisins / tiers), en précisant leur **ampleur** et si le risque est immédiat/imminent, de court terme ou long terme

L'enjeu d'un tel outil est d'apprécier les situations de manière concrète et distinguer les cas pour calibrer au mieux les mesures et les sanctions à appliquer. L'évaluation de l'habitabilité à partir de l'ampleur des désordres, de la gravité des risques et de l'usage du logement pourrait permettre d'objectiver les situations et faciliter l'intervention publique (choix de la procédure, définition des sanctions...).

Évaluation de l'habitabilité :



À partir de cette évaluation, un **indicateur « d'habitabilité »** pourrait être établi pour graduer les situations et déterminer les actions à mettre en œuvre selon 5 niveaux :



- Niveau 1 = « Elevé »** : le logement répond aux normes minimales d'habitabilité. Pas de travaux à réaliser
- Niveau 2 = « Moyen »** : le logement présente peu de risques manifestes pour la santé ou la sécurité mais nécessite la réalisation de travaux ponctuels d'habitabilité
- Niveau 3 = « Faible »** : le logement présente des risques manifestes pour la santé ou la sécurité et nécessite des travaux d'habitabilité importants
- Niveau 4 = « Critique »** : le logement / l'immeuble présente un danger et un niveau de dégradation tels que seule la démolition peut être envisagée pour sécuriser le site
- Niveau 5 = « Impropre à l'habitation »** : les caractéristiques du local, du terrain ou du logement (surface, configuration...) ou de l'occupation (suroccupation) ne permettent pas l'habitabilité et nécessitent de reloger les ménages, avec éventuellement une interdiction définitive d'habiter. Pas de prescription de travaux.

À partir du diagnostic du logement, de la situation des ménages et de l'indicateur d'habitabilité, l'autorité compétente pourra :

- Établir les mesures à prendre pour supprimer l'origine des risques à l'échelle du logement / de l'immeuble, parties privatives / communes en cas de copropriété, de la parcelle et de l'ilot le cas échéant (évacuation, interdiction d'habiter, travaux...). En ce qui concerne les travaux, l'enjeu est d'améliorer le score du logement et de tendre vers le niveau 1.
- En cas de situation complexe, identifier l'opportunité de faire appel à un expert nommé par un juge
- Choisir la procédure adaptée à la situation (dont procédure d'urgence en cas de risque immédiat)
- Identifier les besoins en hébergement provisoire / relogement le cas échéant
- Identifier les besoins en accompagnement social ou médico-social

Pour le diagnostic des parties communes, une articulation de ce diagnostic avec le DTG (diagnostic technique global) instauré par la loi ALUR devra être effectué. Par ailleurs, cet outil de diagnostic peut également servir à déterminer l'état d'un logement par un professionnel du bâtiment avant une location ou une transaction. Pour cela, il sera nécessaire de revoir les obligations en termes de diagnostics exigés actuellement pour la location et la transaction. En effet, lors de la vente d'un bien immobilier, le vendeur a pour obligation de procurer un **dossier technique de diagnostics** (L.271-4 du CCH) qui comprend : le diagnostic plomb, le diagnostic amiante, le diagnostic termites, le diagnostic gaz, le diagnostic des risques naturels et technologiques, le diagnostic de performance énergétique, le diagnostic électricité, le diagnostic assainissement et l'information sur le risque de mэрule. **Aucun diagnostic n'est exigé sur l'état des réseaux d'eau (alimentation / évacuation), des équipements sanitaires, de l'étanchéité du clos et couvert, des structures.** Or le bon état de ces éléments participe fortement à la sécurité et la santé des occupants. Même si aucun obstacle n'empêche la consolidation des diagnostics existants (les professionnels de l'immobilier ont indiqué pouvoir consolider ces diagnostics), ces derniers demeurent partiels. Il convient de caractériser le logement dans son ensemble. **Aussi, le nouveau diagnostic d'habitabilité pourrait constituer le diagnostic à fournir dans le cadre du dossier technique du logement lors de la vente (et la location) et alimenter un registre national du logement (centralisant les informations sur le logement).**

Une fiche synthétique pourrait éventuellement permettre l'autodiagnostic du logement par un propriétaire ou un occupant (première approche de constat).

Les travaux de recherche pilotés par l'ANAH sur « l'évaluation des risques sanitaires et environnementaux liés aux habitations » avec l'école nationale supérieure des mines de Saint Etienne et « l'évaluation des risques santé et sécurité dans l'habitat existant » avec l'Université et l'Institut Supérieur de la Santé et des Bioproduits d'Angers ainsi que les travaux en cours menés par le HCSP (Haut Conseil de la Santé Publique) pourront constituer une base de réflexion. La création de cet outil pourra être pilotée par le même comité que celui qui sera constitué pour la rédaction du référentiel. L'instauration de l'outil unique de diagnostic nécessitera la mise en place un dispositif de formation spécifique destiné aux personnes qui en auront l'usage (agents en collectivité, inspecteurs, diagnostiqueurs, opérateurs prestataires de la collectivité...).

L'instauration d'une politique de l'habitabilité peut contribuer au développement d'une véritable filière professionnelle et économique autour de l'habitabilité.

3.2.3 Le permis de louer, précurseur du « dossier technique du logement »

A l'occasion de l'examen du projet de loi ELAN, le permis de louer s'est largement inséré dans le débat. Ce dispositif, comme le rappelle le site du gouvernement, est un outil prévu par la loi Alur de 2014. Des villes l'ont déjà mis en place : Bagnolet (93), Mantes-la-Jolie (78), Gennevilliers (92), Clichy (92) ou encore Nangis (77). L'APML sera appliquée dans le courant de l'année 2019 à Bobigny (93) et dans une dizaine de villes de la métropole lilloise, dont Roubaix et Tourcoing. Il s'agit, suivant la décision de la commune ou de l'EPCI, de demander aux bailleurs soit une déclaration soit une demande d'autorisation de mise en location d'un bien.

L'objectif de ce permis de louer est double. Il s'agit non seulement de connaître le parc de logement effectivement mis en location sur un territoire mais aussi d'en garantir la décence, la salubrité, autrement dit son habitabilité. À contrario, cela permet aux communes et aux EPCI qui viendraient à le mettre en œuvre de pouvoir constater une infraction quand

un local viendrait à être mis en location en tant que logement sans avoir satisfait à cette déclaration ou cette autorisation. Ce dispositif paraît donc autant préventif – il s'agit de vérifier l'état d'une location avant sa mise – ou remise – sur le marché, probatoire de l'état d'un bien et coercitif dans la mesure où son manquement constitue une infraction. Les collectivités ont clairement exprimé le besoin de pouvoir sévir à l'égard d'une infraction, non contestable parce que relevant d'un manquement aisé à constater, du propriétaire.

Cette mesure est à l'évidence d'une grande utilité. Elle est même nécessaire en attendant qu'une « fiche technique » du logement vienne sécuriser le locataire ou l'acquéreur et responsabiliser le bailleur ou le cédant. Pour autant, cette mesure n'est pas le « mot magique » qu'espère un certain nombre d'acteurs. D'une part, il mérite de n'être imposé qu'à certaines catégories de bailleurs afin de ne pas générer de procédures inutiles.

La loi Elan précise ainsi expressément qu'il ne concerne ni les logements mis en location par un organisme de logement social, ni ceux faisant l'objet d'une convention APL avec l'État (CCH : L.351-2).

Seul le logement mis en location ou faisant l'objet d'une nouvelle mise en location est visé. La reconduction, le renouvellement de location ou l'avenant au contrat de location n'est pas soumis à l'obligation de déclaration. Les syndicats des professionnels de l'immobilier, dans le cadre d'une meilleure certification de la qualité de leurs mandants demandent à en être exemptés. Cela nous semble engageable quand ce processus de garantie de qualité aura abouti.

Mais surtout, cette « certification » d'un logement par la collectivité ne pourra être mise en œuvre que si celle-ci est en mesure de garantir et contrôler les informations constitutives du permis de louer. En fait, à cet égard, le permis de louer est une forme initiale de la caractérisation technique de l'habitabilité, qui présentera une sécurité juridique plus forte.

3.2.4 La question spécifique des divisions de biens et de la colocation

Afin de favoriser la colocation à baux multiples, l'article 141 de la loi ELAN a eu pour objet de supprimer les incohérences en matière de règles de surfaces.

L'objectif est de permettre de loger en particulier les étudiants et les jeunes actifs. Elle vient répondre à un problème tout à fait réel : celui des freins à la mobilité des jeunes tant sur le plan professionnel que sur le plan de la formation. La mesure prévoit que ce soit la surface minimale et le volume habitable minimal prévus dans les critères de décence des locaux d'habitation qui prévalent dans ces baux spécifiques comme dans l'ensemble des baux locatifs.

Par ailleurs, cette mesure prévoit que les caractéristiques de la décence s'apprécient par la prise en compte de l'ensemble du logement et non de la seule partie du logement dont le colocataire a la jouissance exclusive. Il n'est donc plus nécessaire d'avoir recours à un décret en Conseil d'État.

Avant son application, la surface minimale légale pour pouvoir louer une chambre en colocation différait selon le type de bail utilisé :

- Si la colocation se faisait en bail commun, la surface minimale était de 9 m² ;
- Si la colocation se faisait en bail individuel, la surface minimale était de 14 m² pour un volume d'au moins 33 m³ ;

La surface minimale d'une chambre en colocation en bail individuel est désormais ramenée à 9 m², avec un volume minimal de 20 m³.

Pour autant, cette mesure risque d'être détournée de son objet sur un certain nombre de territoires. Parmi les activités les plus lucratives des « marchands de sommeil », on retrouve les divisions de pavillons et d'appartements de pièces transformées en tout petits logements, en particulier par location et sans travaux.

La mesure précitée peut faciliter les divisions de logements et pavillons existants en toute petites surfaces et à ne plus considérer les pièces issues de ces baux séparés comme des logements nouveaux, donc respectant les normes de surface et de volume du neuf. Un bailleur « marchand de sommeil » pourra justifier qu'il loue son pavillon en « colocation » avec des baux individualisés par occupant en le divisant par pièces de 9m², cuisine et sanitaires communs, on ne sait pour combien de personnes. C'est pourquoi nous proposons de laisser aux communes particulièrement frappées par ces mécanismes de division la possibilité de pouvoir déroger aux dispositions de la loi ELAN au sein des périmètres prioritaires qu'elle pourrait accueillir.

RECOMMANDATIONS

Sortir de l'hygiénisme et de l'approche sectorielle : **Prendre en compte la santé globale de la santé de l'occupant et considérer le bâtiment comme un système.**

Inverser les fondements de la politique publique : abandonner la notion d'habitat indigne (stigmatisante et peu mobilisatrice), proposer la définition d'un logement qui répond aux normes minimales d'habitabilité. **Faire de l'habitabilité une action d'intérêt général.**

Instaurer et **partager un référentiel national unique sur les normes minimales d'habitabilité (santé, sécurité, confort)**. Pour l'élaborer, réunir un groupe d'expert (compétences techniques /juridiques/ médicale) et de collectivités sous pilotage interministériel.

A partir du référentiel national, créer **un outil / modèle de diagnostic du logement** permettant d'évaluer l'habitabilité, d'établir les mesures à prendre et de choisir la procédure à déclencher. Mettre en place des formations sur l'utilisation de l'outil (inspecteurs d'hygiène...).

Faire de ce diagnostic « habitabilité » le document à transmettre :

- dans le cadre d'une location ou d'une transaction immobilière (ventes), en remplacement / consolidation (au moins partiellement) des plusieurs autres diagnostics exigés actuellement.
- à la CAF pour l'octroi / conservation des allocations. Etudier l'opportunité d'exiger ce diagnostic du logement

Centraliser les diagnostics « habitabilité » dans un registre national du logement

POUR ALLER PLUS LOIN...

À terme, le référentiel des conditions minimales d'habitabilité pourrait également préciser les exigences à respecter dans le cadre d'une procédure d'ORI (opération de restauration immobilière – L 314 du code de l'urbanisme).

En effet, l'ORI est une procédure d'aménagement relevant du code de l'urbanisme qui vise à obliger les propriétaires à réaliser des travaux importants de réhabilitation déclarés d'utilité publique (« travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour objet ou pour effet la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles ») sous peine d'expropriation.

Actuellement, il n'existe pas de texte réglementaire fixant les normes minimales à atteindre pour l'établissement du programme de travaux à notifier au propriétaire dans le cadre d'une ORI, ce qui fragilise la procédure.

En ce qui concerne les prescriptions relatives à la sauvegarde et mise en valeur du patrimoine, il conviendrait qu'elles interviennent après s'être assuré que les logements ou les immeubles d'habitation répondent en premier lieu aux normes minimales d'habitabilité.

4

**SIMPLIFIER LES
POLICES SPÉCIALES
DE L'HABITAT
INDIGNE :**

**UNE POLICE SPÉCIALE UNIQUE
COMPOSÉE DE 3 (OU 4) PROCÉDURES,
INSCRITE DANS LE CCH ET CONFIÉE
À UNE AUTORITÉ UNIQUE**

Les procédures consistent à faire cesser une situation de danger ou de risque en prescrivant des mesures au propriétaire (ou au locataire).

L'analyse des polices spéciales du CSP et CCH montrent que les situations « à risques » peuvent concerner :

- Un local / terrain qui est impropre à l'habitation par son organisation ou sa configuration (caves, garage, habitat précaire sur des terrains vague...)
- Un logement / immeuble dont l'occupation ou l'usage n'est pas adapté à sa surface (suroccupation...)
- Un logement et / ou un immeuble présentant des désordres sur le bâti ou ses équipements induisant un risque pour la santé ou la sécurité des personnes

En termes de mesures destinées à supprimer le risque, il en existe 2 familles :

- Les mesures sur l'occupation du bâtiment : une interdiction temporaire ou définitive d'habiter (le logement, l'immeuble, le local ou le terrain)
- Cumulables (ou non) avec des mesures sur le bâtiment lui-même : travaux de nettoyage, réparation, installation (voire démolition)

Les différentes procédures font l'objet d'une phase contradictoire (de forme et modalité variable selon les procédures). Les procédures édictées au titre de d'urgence font l'objet d'une phase contradictoire allégée (pour pouvoir agir rapidement).

Dans le cadre de la refonte des polices de l'habitat indigne, il importera de concilier le droit de la propriété et la protection des habitants.

4.1 CRÉER UNE POLICE UNIQUE DE L'HABITABILITÉ COMPOSÉE DE 3 OU 4 PROCÉDURES ET MAINTENIR LA POLICE GÉNÉRALE DU MAIRE

Afin de simplifier l'arsenal juridique du traitement de l'habitat, il est proposé de **réunir les différentes polices dans une police administrative unique de « l'habitabilité et de la sécurité des bâtiments »** qui tienne compte de l'approche globale de la santé et de l'ensemble des désordres d'un bâtiment, en distinguant les cas pour lesquels la mesure destinée à supprimer le risque portera sur le bâtiment et les cas pour lesquels la mesure portera uniquement sur l'occupation.

Cette police unique se substituerait à la police de la santé (CSP), la police de la sécurité (CCH), à la décence et aux RSD.

Pour éviter d'alourdir l'arsenal juridique, cette police doit permettre le **traitement de l'habitabilité des immeubles à usage partiel ou total d'habitation mais également le traitement des dangers liés aux constructions qui ne relèvent pas de l'habitat.**

La police spéciale unique serait alors composée des 3 (voire 4) procédures suivantes :

- **Cas 1** : Locaux / logements impropres à l'habitation par leur configuration ou leur occupation (entraînant un relogement définitif des occupants pour les protéger)
- **Cas 2** : Logements ou immeubles présentant des désordres induisant des risques à supprimer par la réalisation de travaux sur le bâti ou ses équipements (avec ou sans interdiction d'habiter)
- **Cas 3 (optionnel)** : Logements ou immeubles présentant des désordres dont le coût des travaux serait supérieur au coût de la construction neuve (sans prescription de mesures de travaux)
- **Cas 4** : Les situations d'urgence ou de danger imminent nécessitant une intervention urgente pour supprimer le risque (avec phase contradictoire allégée), avant la mise en œuvre d'une procédure relevant des cas 1, 2 ou 3.

Par ailleurs, la procédure pourra viser un syndicat de copropriétaires, un (co)-propriétaire (occupant ou bailleur), comme un locataire. En effet, certaines situations à risques pour la santé ou la sécurité peuvent résulter d'un comportement inadapté du locataire (notamment situations d'incurie).

4.1.1 Créer une procédure pour les locaux/ logements / terrains qui sont impropres à l'habitation par leur configuration ou leur mode d'occupation

Il est proposé de créer une première procédure dédiée aux locaux ou logements présentent une configuration ou une occupation ne répondant pas aux critères d'habitabilité :

- les cas où les caractéristiques du « bien » ne permettent pas de le qualifier de « logement » en raison de :
 - sa surface, de sa hauteur ou de son volume (inférieurs au minimum requis).
 - sa configuration empêchant notamment la pénétration de l'air et de la lumière naturelle (garages, hangars, caves, sous-sols, grenier, constructions précaires, bidonvilles...). La fonction originelle de ces locaux a été « détournée » sans qu'une réelle transformation en logement n'ait été réalisée
- voire les cas où le logement est loué à un ménage dont le nombre d'occupants est supérieur à la surface requise (suroccupation du fait du logeur), dont logement issu d'une division par exemple

Il s'agit de réunir notamment les procédures suivantes : L 1331-22 du CSP (local impropre à l'habitation), L 1331-25 du CSP (périmètre d'insalubrité pour les bidonvilles), voire le L 1331-23 du CSP (suroccupation),

Elle pourrait être intitulée « local ou logement impropre à l'habitation par sa configuration ou son occupation ».

Le caractère « impropre à l'habitation ou à l'occupation » peut être ponctuel (en cas de suroccupation par exemple, le logement pourrait être loué à un autre ménage dont le nombre d'occupants est compatible avec la surface du logement s'il répond aux critères d'habitabilité) ou définitif (en cas de local de type caves, grenier... inadapté à l'habitation)

Les mesures visent la fermeture, l'interdiction d'accès ou l'interdiction définitive d'habiter (avec relogement définitif des ménages). Un local impropre à l'habitation (hors cas de suroccupation) peut faire l'objet de travaux de transformation d'usage pour lui permettre de répondre aux caractéristiques de l'habitabilité. Toutefois, ce type de travaux ne peut être prescrit par l'autorité dans la mesure où il relève du choix du propriétaire de transformer son bien.

4.1.2 Créer une procédure pour la réalisation des travaux « d'habitabilité et de sécurité » pour supprimer les risques (des immeubles à usage d'habitation et autres immeubles)

A travers la procédure « travaux », il s'agirait de supprimer l'éventail des procédures portant sur les désordres du bâtiment à l'origine du risque (6 procédures du CSP et du CCH hors cas d'urgence) et les réunir dans une procédure unique destinée à prescrire des travaux permettant de répondre aux enjeux d'habitabilité ou de sécurité des bâtiments.

Différents types de travaux pourraient être prescrits :

- des travaux de réparation, de remplacement ou d'installation (intervention sur la structure du bâtiment, des réseaux, les équipements...) en parties communes comme en parties privatives,
- des travaux de démolition
- des travaux de nettoyage

Seraient concernées les procédures suivantes : L 511-1 du CCH (bâtiment menaçant ruine-péril ordinaire), L 129-1 du CCH (sécurité des équipements communs des immeubles collectifs), L 123-1 du CCH (sécurité des ERP), L 1331-26 et suivants du CSP (insalubrité réparable), L 1334-2 du CSP (saturnisme), voire L 1334-14 du CSP (amiante), L 1331-24 du CSP (utilisation non conforme – dangereuse du logement qui nécessite l'exécution de travaux).

Par ailleurs, par mesure de simplification, il est proposé d'intégrer à cette police administrative les travaux relevant de la procédure L 1311.1 du CSP sur les règles d'hygiène (manquements au RSD) ainsi que des travaux relevant de la procédure civile de décence.

La transformation de la procédure civile de décence en procédure administrative avec transfert de la compétence à l'autorité unique « habitabilité » permettrait de garantir une cohérence dans les mesures de travaux, de notifier la prescription de travaux à un syndicat de copropriétaires si les désordres relèvent des parties communes et d'éviter le recours à la justice en cas de conflit entre propriétaire et locataire sur l'état du logement. **Ce transfert n'empêcherait pas le maintien de la compétence du juge pour la gestion des autres conflits entre bailleurs / locataires.** Il convient

drait d'analyser les impacts du transfert de la compétence « décence » à l'autorité unique, notamment sur la relation contractuelle bailleur / locataire. La prise en compte de la décence dans la police logement risque certes de générer une charge de travail supplémentaire pour l'EPCI, en revanche elle permettrait outre un allègement des tribunaux d'instance, une remise en état du logement plus rapide et plus cohérente. Cette proposition mériterait d'être étudiée.

Etablie à l'issue du diagnostic d'habitabilité et la cotation de l'indicateur d'habitabilité, la police « travaux » doit couvrir l'ensemble désordres (quel que soit leur ampleur) pouvant porter atteinte à la santé, la sécurité ou le confort de l'occupant (ou des voisins).

Il conviendra de distinguer deux types de situations : **le niveau d'habitabilité « Moyen » et le niveau d'habitabilité « Faible ou Critique »** afin de définir des droits des occupants, des obligations et des sanctions adaptées à la situation.

L'arrêté issu de cette procédure doit déterminer la liste des mesures (obligation de résultats), dont **travaux pérennes** (et travaux induits), à réaliser par le propriétaire ou le syndicat de copropriétaires (ou le locataire s'il s'agit de désordres relevant de ses obligations). Les prescriptions peuvent porter sur la réalisation de travaux de réparation, de remplacement, d'installation, de nettoyage, voire de démolition le cas échéant). L'arrêté ne pourra être levé qu'après constat des travaux pérennes réalisés.

L'interdiction d'habiter (temporaire ou définitive) sera à apprécier en fonction de la situation.

L'arrêté doit également informer le propriétaire de l'existence des aides mobilisables pour la réalisation de travaux (informer sur l'existence d'une OPAH par exemple).

Le délai pour la réalisation des travaux devra être adapté aux situations (tenir compte des délais pour l'organisation d'une assemblée générale pour le vote des modalités de travaux par exemple)

Par ailleurs, en cas de danger imminent, une procédure d'urgence permettra de prescrire des mesures conservatoires et provisoires, préalablement à la procédure de travaux plus pérennes, pour garantir la sécurité et la santé des personnes (cf procédure de l'urgence). Dans le cadre de cette nouvelle procédure, la phase contradictoire est encadrée par une instance indépendante (cf partie sur la phase contradictoire). Si plusieurs immeubles situés dans un même périmètre sont concernés, une procédure spécifique pour chaque immeuble devra alors être appliquée.

4.1.3 Créer une procédure (optionnelle) pour les cas dont le cout de travaux est supérieur au cout de la reconstruction :

Comme vu précédemment, actuellement, les autorités des polices du CSP et CCH ne peuvent prescrire des travaux de réparation si « les travaux nécessaires à sa résorption seraient plus coûteux que la reconstruction ». Pour ces cas, l'autorité prescrit une interdiction définitive d'habiter, voire une démolition (cf arrêté d'insalubrité irrémédiable et arrêté de péril ordinaire avec interdiction définitive d'habiter). Sachant que, pour ces cas précis, le code de l'expropriation permet à la collectivité d'engager une expropriation simplifiée (via la loi Vivien). Toutefois, même si l'arrêté ne le mentionne pas, le propriétaire peut quand même décider la réalisation de travaux avant l'expropriation. A noter qu'un nombre non négligeable de contentieux a été engagé par les propriétaires sur le caractère « irrémédiable » de l'insalubrité.

Aussi, afin de permettre au propriétaire de se prononcer sur les travaux, dans le cadre de la refonte des procédures, il est proposé :

■ D'étudier l'opportunité juridique de permettre à l'autorité publique de prescrire tout type de travaux, quel que soit leur cout :

- Dans le cas où la prescription de travaux dont le cout est supérieur au cout de la construction s'avère possible : il conviendrait de supprimer la notion d « irrémédiable ». L'arrêté prescrit alors les travaux (ce qui permet au propriétaire de se prononcer sur sa capacité (volonté) ou non de réaliser les travaux). Et dans le cas où les travaux ne sont pas réalisés par le propriétaire dans le délai demandé (délai suffisant pour prendre les dispositions qui s'imposent notamment en cas de copropriété ou travaux très importants), l'autorité se réserve le droit d'agir en substitution.
- Dans le cas où la prescription de travaux dont le coût est supérieur au coût de la construction s'avère impossible,

il conviendrait de maintenir la notion « d'irréparable » :

- Soit en créant une procédure spécifique dédiée aux cas de coûts de travaux supérieurs à la construction « désordres irréparables » et ouvrant des droits à l'expropriation simplifiée.
- Soit en basculant ces cas dans la catégorie « impropre à l'habitation ».

4.1.4 Créer une procédure de l'urgence

Enfin, en cas de danger imminent nécessitant une intervention urgente, il est nécessaire de disposer d'une procédure dite « de bon sens », spécifique, avec une phase contradictoire « simplifiée » avec le propriétaire pour réduire les délais d'intervention.

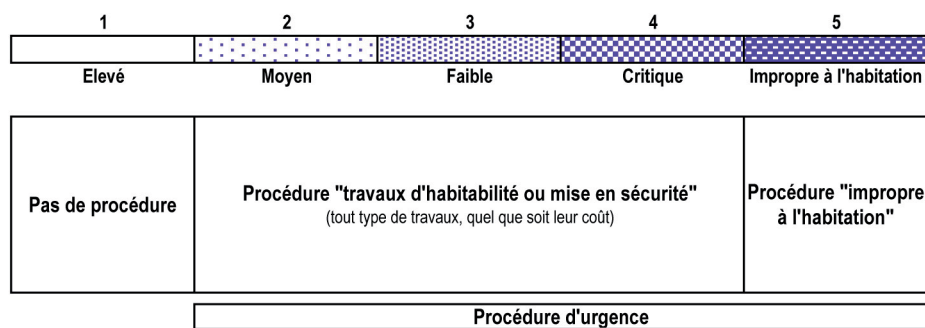
Il s'agirait de réunir en une police unique les 5 procédures d'urgence du CSP et du CCH : la procédure d'urgence de l'article L 1311-4 du CSP (incurie notamment), L 1331-26-1 du CSP relative au danger imminent, L.1334-1 et L.1334-2 du CSP au titre de la lutte contre le saturnisme infantile, L 511-2/3 du CCH en cas de péril imminent, L 129-1 du CCH sur les équipements communs.

La **procédure d'urgence** peut ordonner l'exécution de mesures urgentes et conservatoires pour garantir la sécurité / santé (étalement, piochage des enduits, nettoyage...), si nécessaire, faire évacuer un immeuble / logement, interdire le site à l'habitation ou l'occupation et permettre l'exécution des travaux d'office en cas de défaillance du propriétaire (dépenses recouvrables) avant d'enclencher une procédure permettant de prescrire des mesures pérennes, quel que soit la nature du risque.

Le **recours à un expert** pour sécuriser l'appréciation du désordre et le caractère de l'urgence serait à apprécier au cas par cas. Il ne serait pas rendu obligatoire. Si nécessaire, l'expertise pourra être sollicitée auprès du tribunal (cf procédure de péril) ou auprès d'un bureau d'études privé spécialisé par exemple.

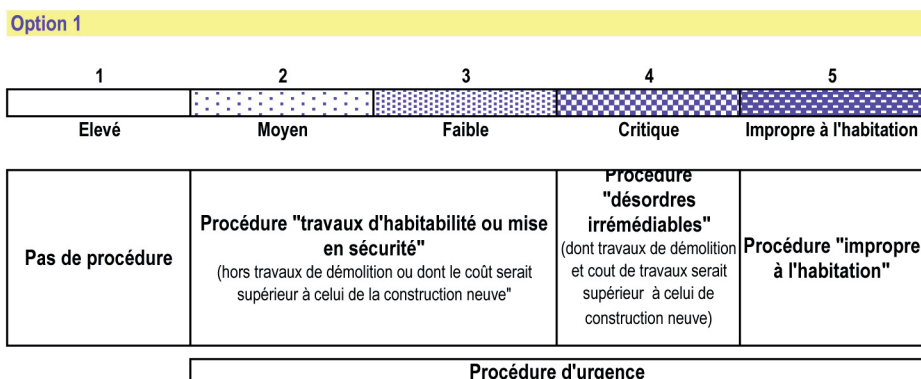
Lien entre indicateur d'habitabilité et les procédures.

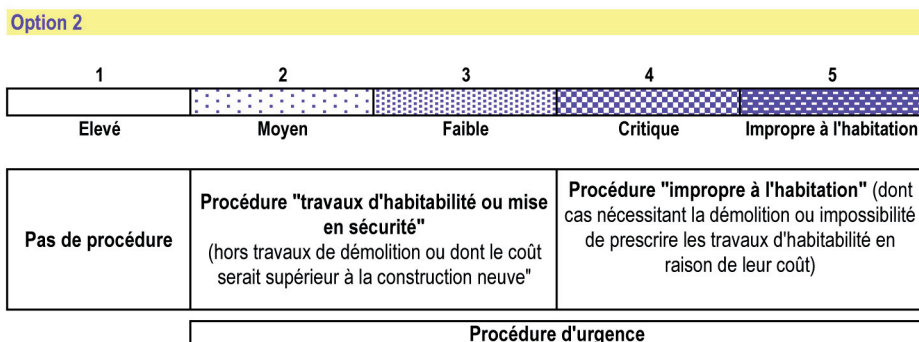
Cas 1 : possibilité de prescrire des travaux dont le coût est supérieur au coût de la construction



Lien entre indicateur d'habitabilité et les procédures.

Cas 2 : impossibilité de prescrire des travaux dont le coût est supérieur au coût de la construction





4.1.5 Deux scénarios de déclinaison de la police unique (nombre de procédures variable selon la possibilité de déroger ou non au seuil du coût de travaux pour la prescription des mesures)

SCÉNARIO 1

1 POLICE UNIQUE DE L'HABITABILITÉ (avec 3 procédures, sans notion de seuil de coût de travaux) et 1 POLICE GÉNÉRALE :

Pas de notion de seuil de coût de travaux. Tous les travaux peuvent être prescrits dans la procédure « travaux », même si le coût des travaux est supérieur au coût de la construction.

POLICE UNIQUE « HABITABILITÉ ET SÉCURITÉ DES BÂTIMENTS » :

Procédure « local ou logement impropre à l'habitation ou l'occupation »

CCH : L 111 6 1
CSP : L 1331 22, L 1331 23, L1331 25

Procédure « travaux » (quel que soit leur coût)

CCH : L 123 3, L 129 1, L 511 2 (avec ou IDH)
CSP : L 1331 26 (AIR ou All), L 1334 2, L 1334 15
CGCT/RSD : RSD
Décence : Oui
CGCT (abandon manifeste) : L 2243 1

Procédure « urgence »

CCH : L 129 3, 511 3
CSP : L 1311 4, L 1331 26 1, 1334 2
CGCT/RSD : RSD
Décence : Oui

POLICE GÉNÉRALE :

Police générale du Maire

CGCT : L 2212.2

Il est fortement préconisé le scénario 1.

SCÉNARIO 2

1 POLICE UNIQUE DE L'HABITABILITÉ (avec 4 procédures, dont une avec la notion de seuil de coût de travaux) et 1 POLICE GÉNÉRALE :

Nécessité d'instaurer un seuil de coût de travaux. Les travaux dont le coût est supérieur au coût de la construction ne peuvent être prescrits. Pour ces cas, création d'une procédure spécifique supplémentaire.

POLICE UNIQUE « HABITABILITÉ ET SÉCURITÉ DES BÂTIMENTS » :

Procédure « local ou logement impropre à l'habitation ou l'occupation »

CCH : L 111 6 1
CSP : L 1331 22, L 1331 23, L1331 25

Procédure « travaux » (dont coût de travaux inférieur à celui de la construction)

CCH : L 123 3, L 129 1, L 511 2 (avec ou IDH)
CSP : L 1331 26 (AIR ou All), L 1334 2, L 1334 15
CGCT/RSD : CGCT/RSD
Décence : Oui

Procédure « désordres irrémédiables » (dont coût de travaux supérieur à celui de la construction)

CCH : L 511 2 (avec IDH)
CSP : Irrémédiable : L 1331 26 (All)
CGCT (abandon manifeste) : L 2243 1

Procédure « urgence »

CCH : L 129 3, 511 3
CSP : L 1311 4, L 1331 26 1, 1334 2
CGCT/RSD : RSD
Décence : Oui

POLICE GÉNÉRALE :

Police générale du Maire

CGCT : L 2212.2

SCÉNARIO 2 bis**1 POLICE UNIQUE DE L'HABITABILITÉ (AVEC 3 PROCÉDURES) ET 1 POLICE GÉNÉRALE**

Nécessité d'instaurer un seuil de coût de travaux. Les travaux dont le coût est supérieur au coût de la construction ne peuvent être prescrits. Pour ces cas, basculement en « impropre à l'habitation ».

POLICE UNIQUE « HABITABILITÉ ET SÉCURITÉ DES BÂTIMENTS » :

Procédure « local ou logement impropre à l'habitation ou l'occupation » (dont coût de travaux supérieur à celui de la construction)

CCH : L 111 6 1
 CSP : L 1331 22, L 1331 23, L 1331 25, L 1331 26 (All)
 CGCT (abandon manifeste) : L 2243 1

Procédure travaux d'habitabilité (dont coût de travaux inférieur à celui de la construction)

CCH : L 123 3, L 129 1, L 511 2 (avec ou IDH)
 CSP : L 1331 26 (AIR ou All), L 1334 2, L 1334 15
 CGCT/RSD : CGCT/RSD
 Décence : Oui

Procédure « urgence »

CCH : L 129 3, 511 3
 CSP : L 1311 4, L 1331 26 1, 1334 2
 CGCT/RSD : RSD
 Décence : Oui

POLICE GÉNÉRALE :**Police générale du Maire**

CGCT : L 2212.2

Par mesure de simplification, il est proposé **d'inscrire la police spéciale « d'habitabilité et de la sécurité des bâtiments » et les différentes procédures dans le CCH**, de manière à disposer de l'ensemble des outils dédiés au traitement de l'habitat dans un code unique.

La réunification des polices dans le CCH ne constitue aucun obstacle au maintien d'une **articulation / synergie entre l'autorité compétente sur les désordres du bâtiment et l'autorité compétence en matière de santé, notamment pour la réalisation des signalements et suivi médical des occupants par exemple.**

POUR ALLER PLUS LOIN...

Les obligations relatives au raccordement des immeubles au réseau public (évacuation des eaux usées et assainissement notamment) sont précisées dans les articles 1331-1 à 17 du CSP. Un basculement de certains articles dans le CCH pourrait s'avérer opportun pour garantir la cohérence des exigences techniques sur les immeubles.

Dans la proposition de réunification des procédures portant sur les travaux, à ce stade, la procédure L 122.1 et 2 du CCH visant **la sécurité incendie des Immeubles de Grande Hauteur (IGH) n'est pas intégrée.**

Très spécifique, cette procédure relève du ministère de l'intérieur. Aujourd'hui, la réglementation incendie des IGH (qui ne porte que sur les parties communes) n'est pas articulée avec les autres polices sur les dysfonctionnements des immeubles. Or, parmi les situations de mal logement figurent les copropriétés en difficulté en IGH dont les désordres liés à la sécurité incendie existent également dans les parties privatives).

Pour ces copropriétés, il est urgent de **définir un mode opératoire permettant de mieux articuler la problématique incendie des parties communes et privatives** et de créer des passerelles entre la procédure IGH et les procédure d'amélioration des conditions d'habitabilité pour fluidifier le processus de redressement.

4.1.6 Maintenir une police générale du Maire

Les acteurs auditionnés ont rappelé la nécessité de disposer d'une police de proximité qui peut être déclenchée par le Maire. Aussi, il est proposé de maintenir la police générale du Maire (notamment sur la sécurité et la salubrité des bâtiments) pour permettre d'intervenir rapidement, dès signalement d'un danger. Toutefois, cette police présente actuellement divers inconvénients au regard des enjeux de lutte contre l'habitat indigne : l'absence de texte prévoyant l'exécution d'office des mesures (sauf cas exceptionnels sur décision du juge), l'absence de modalités de recouvrement en cas de dépense engagée par la collectivité, l'absence de droit pour les occupants. Une réflexion sur le **renforcement de la police générale du Maire** pourrait être engagée en complément du projet de simplification des polices spéciales (notamment possibilité de recouvrement des dépenses engagées et droit des occupants).

Enfin, l'articulation entre cette police générale et la police « habitabilité » devra être encouragée pour favoriser le traitement cohérent des situations à risque.

4.2 FACILITER LA GOUVERNANCE LOCALE : PRÉPARER LE TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE « HABITABILITÉ » À UN ACTEUR UNIQUE POUR FAVORISER LA CONVERGENCE DES POLITIQUES

Même simplifiée du fait de la réduction des polices spéciales et des procédures, la lutte contre l'habitat indigne demande une mobilisation de moyens et une unicité des décisions qui permettent l'efficacité de l'action publique.

En l'espèce, redéfinir les objectifs en termes d'habitabilité correspond aussi à une pratique qui oriente la responsabilité vers l'institution en charge de la compétence habitat. De fait, un tel principe conduit à définir les EPCI d'une certaine taille comme les chefs de file naturels de la lutte pour la garantie de l'habitabilité. Les EPCI sont chargés d'élaborer et de mettre en œuvre le Programme local de l'habitat (PLH), principal document stratégique de programmation en matière de politique du logement. Le PLH concerne l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles et populations spécifiques.

L'élaboration d'un PLH est obligatoire pour : les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, les communes de plus de 20 000 habitants qui ne sont pas membres d'un EPCI compétent en matière d'habitat, les communes de plus de 20 000 habitants membres d'un EPCI n'ayant pas la compétence habitat.

Les EPCI disposant d'un PLH peuvent conclure une convention par laquelle l'État leur délègue la compétence pour l'attribution des aides à la pierre, à savoir les aides financières destinées à la production (construction et acquisition), à la réhabilitation et à la démolition des logements locatifs sociaux, ainsi qu'à la création de places d'hébergement et à l'amélioration de l'habitat privé. Par ailleurs, pour les territoires ne correspondant pas aux EPCI disposant de la compétence habitat, d'autres options sont envisageables.

4.2.1 Faire de l'autorité qui dispose de la compétence habitat l'autorité de la police de l'habitabilité, sous contrôle et substitution par le préfet

Dans un souci de simplification et d'optimisation opérationnelle de l'action en faveur du traitement de l'habitat, il convient de réinterroger la compétence de chacun des acteurs.

Compétences actuelles :

LES PRÉFETS :

- Les Préfets disposent actuellement de la compétence relative à l'insalubrité (police du CSP)
- L'instruction des dossiers est effectuée par les ARS (agences régionales de la santé), ou par les SCHS le cas échéant.
- Le préfet doit intervenir en substitution de la ville en cas de défaillance de celle-ci (notamment en termes de travaux d'office).

LES MAIRES :

■ Pour toutes les communes :

- Les Maires disposent de la compétence relative à la police générale et de l'application du RSD.
- Les Maires disposent de la compétence relative aux procédures du CCH et ont le devoir d'exécution d'office des travaux prescrits par ces arrêtés mais aussi par les arrêtés d'insalubrité (compétence préfet au titre de la police du CSP). En cas de défaillance des Maires, le préfet doit agir en substitution

○ En dehors de certaines grandes villes ou de celles dotées d'un SCHS performant, les maires ne disposent pas des moyens techniques (expertise pluridisciplinaire) et financiers suffisants pour réaliser les travaux d'office relatifs au péril ou à l'insalubrité. Le manque de moyens des communes peut motiver le transfert de cette compétence à un acteur plus armé qu'est l'EPCI.

■ Pour les communes disposant d'un SCHS bénéficiant de la DGD

- Les communes ont le devoir d'assurer l'instruction des dossiers relatifs à la procédure d'insalubrité pour le compte des préfets avant passage en CODERST (visite du logement, diagnostic, rapport d'insalubrité)
 - En dehors des SCHS « performants », les SCHS ne disposent pas de moyens suffisants pour assurer l'expertise sur l'habitat et prévenir les contentieux.
 - En revanche, les communes disposant d'un SCHS « performant », sont suffisamment armées pour gérer ces dossiers.
 - Aussi, l'opportunité du maintien de tout ou partie des SCHS performant est à interroger
 - A noter que les SCHS préparent 43% des arrêtés pris par le préfet

LES PRÉSIDENTS D'EPCI :

L'idée du président de l'EPCI comme autorité unique des polices de l'habitat indigne a émergé avec la loi ALUR de 2014 qui prévoit :

■ le transfert au président de l'EPCI des polices spéciales du Maire (polices du CCH), sauf opposition des Maires des communes membres dans le délai de six mois. Ce transfert est automatique pour les EPCI ayant la compétence habitat mais les Maires peuvent s'y opposer et les Présidents d'EPCI peuvent y renoncer.

■ En cas de transfert de la compétence du maire, la délégation au président de l'EPCI des polices spéciales du Préfet (polices 1331.22 à 30 du CSP) après avoir conclu une convention de délégation.

■ En cas de transfert de compétence du maire et délégation de la compétence du préfet, le Président de l'EPCI exerce les pouvoirs dans le cadre d'un « service intercommunal d'hygiène et de santé dédié à la lutte contre l'habitat indigne et les bâtiments dangereux » (SILHBAD).

■ En revanche, dans les cas où les Maires se sont opposés au transfert de leurs pouvoirs de police spéciale, il est prévu que les maires peuvent recevoir délégation des pouvoirs de police spéciale du Préfet, si leur commune est dotée d'un SCHS

L'enquête annuelle sur l'organisation locale et les procédures de traitement de l'habitat indigne de 2017 réalisée par la DHUP fait état de :

■ Un peu plus de **140 EPCI concernés par le transfert des polices du CCH des maires (soit un nombre relativement faible).**

■ **Un seul EPCI concerné par la délégation de la police du CSP de préfet.**

■ **11 départements concernés par le transfert des polices du préfet au maire d'une commune disposant d'un SCHS.**

Le faible nombre de transfert peut sans doute s'expliquer par la faible popularisation de la démarche et par la crainte de nombreux EPCI de s'attaquer à un problème trop complexe. Mais il trouve sans doute aussi son explication dans le fait que de nombreux EPCI, en particuliers les communautés de commune, n'ont pas davantage les moyens administratifs de prendre en charge cette compétence si elle ne s'occupe pas déjà de l'habitat.

De plus, le redécoupage intercommunal de 2015 a abouti à des morphologie d'EPCI d'une cohérence très diversifiée et pour autant souvent massive. De trop faibles moyens dans un trop grand espace sans cohérence de bassin de vie peut aboutir à un affaïssement de l'efficacité de l'action publique.

LES PRÉSIDENTS DE DÉPARTEMENTS :

Pour les territoires non couverts par un EPCI disposant de la compétence habitat, le département comme acteur de l'habitabilité peut se poser. Il existe déjà un nombre significatif de départements ayant demandé la gestion des aides à la pierre (ils étaient 25 en 2016).

L'action du département en matière social et sécuritaire (SDIS) fait par ailleurs que ses agents sont très souvent à l'origine des signalements. Il intervient, par ailleurs, dans le logement de catégories spécifiques (personnes âgées, jeunes travailleurs, etc.). Il copilote notamment avec l'État le Plan départemental d'action pour le logement, l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), consacré par la loi ALUR et incluant la politique dédiée à l'AHI (Accueil, hébergement, insertion). Le Département est également en charge de la gestion du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) dont l'objectif est d'accorder des aides financières aux personnes qui rencontrent des difficultés pour assurer les dépenses de leur logement (factures, loyers, etc.).

Enfin, il est en accompagnement des politiques publiques sur ce qu'il est convenu d'appeler « l'interstitiel ». Ces espaces ruraux vont bien souvent correspondre aux EPCI n'ayant pas la compétence habitat et les moyens de la mettre en œuvre. Deux principes peuvent compléter ce schéma. Une taille critique peut être établie pour prévoir le transfert automatique de la garantie de l'habitabilité à l'EPCI. Le seuil de 100 000 habitants peut ainsi être proposé sachant que la taille moyenne des communautés d'agglomération est de 103 000 habitants et celle des communautés de communes de 22 000 habitants.

Par ailleurs, une possibilité doit être laissée tant aux EPCI qu'aux communes qui souhaitent mener ou préserver une politique volontaire de garantie de l'habitabilité, de conserver cette compétence, si elles le souhaitent.

PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA RÉORGANISATION DES COMPÉTENCES LOCALES :

- Préparer le transfert des compétences de la police unique vers un acteur unique, celui disposant de la compétence habitat (poursuivre la démarche enclenchée par la loi ALUR, favoriser le rapprochement de la compétence habitat avec les compétences relatives à l'habitat indigne)
- En complément, maintenir une police générale du maire, au moins pour déclencher une action d'urgence (au vu de la proximité des communes avec les administrés).
- Maintenir la substitution par le préfet / l'Etat (en cas de défaillance de l'autorité unique) et renforcer son rôle de contrôle.
- Doter les collectivités des moyens humains (nombre et expertise) pour assurer l'instruction des dossiers (avec une expertise nationale / régionale en appui), notamment pour prévenir le contentieux.

Recommandation : compétence « habitabilité » confiée à l'acteur qui détient la compétence habitat

	Typologie de territoires	Compétence	Moyens pour assurer le signalement / l'instruction des procédures	Contrôle et substitution en cas de défaillance
Une compétence « habitabilité / bâtiments dangereux » obligatoire pour les collectivités compétentes en matière d'habitat	Pour les EPCI de plus 100 000 habitants et autres EPCI disposant de la compétence « habitat »	Police unique « habitabilité et bâtiments dangereux » à l'EPCI qui dispose de la compétence habitat (compétence habitat d'office aux EPCI de plus de 100 000 habitants)	Instruction assurée par le service intercommunal « habitabilité »	Préfet / ARS
	Pour les communes appartenant à un EPCI de moins de 100 000 habitants ou EPCI qui n'a pas la compétence habitat	Police unique « habitabilité et sécurité des bâtiments » au département (notamment si délégataire des aides à la pierre)	Instruction assurée par le service « habitabilité » du département ou ARS	Préfet / ARS
		Police unique « habitabilité et sécurité des bâtiments » aux communes	Instruction assurée par le Service « habitabilité » du département	Préfet / ARS

Le Préfet reste l'autorité qui assure le suivi et le contrôle de l'action en faveur de l'habitabilité.

En cas de risque sanitaire identifié lors de la visite d'un logement ou dans le cadre d'un signalement, l'autorité unique est tenue d'en informer les services du Préfet.

Par ailleurs, en cas de défaillance de la collectivité, il conviendra de confier au préfet un pouvoir de substitution pour le traitement des situations présentant un risque pour les occupants.

4.2.2 Réinventer les passerelles entre le monde médico-social et les collectivités territoriales, notamment en matière de protection infantile et d'accompagnement des troubles comportementaux

La coordination entre les politiques de l'habitat et la sphère médico-sociale s'avère évidemment incontournable. Le corps médical peut agir en prévention comme en accompagnement de l'action « curative » destinée à améliorer les conditions de logement.

Dans le cadre de la nouvelle organisation de la police de l'habitabilité, il convient de conforter ou redéfinir les liens entre la santé et le logement de manière à maintenir voire renforcer l'implication des acteurs de la santé dans le processus d'accompagnement médico-social de l'occupant lui-même : information, signalement des situations, suivi, démarche de soins... Bien entendu, une attention toute particulière devra être portée sur la protection infantile. Aussi, l'implication et le mode opératoire des PMI (protection maternelle infantile) et de tout autre acteur intervenant autour des sujets liés à la protection de l'enfance (pédopsychiatres...) devra être précisée.

De même, pour les situations d'incurie, un accompagnement spécifique doit être développé pour faciliter les mises sous tutelle ou curatelle par exemple.

4.2.3 Instaurer des services locaux d'habitabilité : une expertise et des moyens à calibrer après une évaluation de la DGD, du fonctionnement des ARS et des CAF

Actuellement, l'instruction des dossiers pour la prise des arrêtés est assurée par des services / acteurs différents selon les polices concernées.

Dans la mesure où la compétence « habitabilité » est confiée à un acteur unique (EPCI, département ou commune selon les cas), la problématique de la décentralisation des compétences se pose.

L'instauration de la police de l'habitabilité entraîne la création auprès de cet acteur d'un service « habitabilité » pour assurer l'instruction des dossiers (du signalement jusqu'à la levée de l'arrêté). Ce pôle ou service pourrait être articulé (fusionné ?) avec la direction ou service habitat de la collectivité.

Il doit disposer de compétences pluridisciplinaires confirmées et en nombre suffisant (médico-sociales, techniques/architecturales et juridiques) pour pouvoir apprécier au mieux les situations, sécuriser les procédures et piloter la maîtrise d'ouvrage des travaux d'office le cas échéant. Certaines missions pourront être externalisées à des prestataires / bureaux d'études spécialisés si besoin (diagnostic du logement par exemple).

La constitution de ces pôles ou services nécessite préalablement de disposer d'un retour d'expérience sur le fonctionnement des volet « habitat indigne » des SCHS et des ARS. Actuellement, **il existe une dotation générale de décentralisation (DGD) qui permet de financer 208 communes pour le fonctionnement de leur SCHS**. Cette enveloppe, destinée à compenser les transferts de compétence du préfet vers le maire au moment de la loi de décentralisation de 1983, atteint 90 millions chaque année depuis 2015.

Or différents rapports montrent que la répartition de la DGD est très hétérogène et les missions réalisées très inégales selon les territoires (d'autant plus que les SCHS sont amenés à réaliser d'autres missions que le traitement de l'habitat indigne : vaccination, qualité des eaux...) et la liste des 208 communes n'a jamais été révisée depuis sa création.

Il conviendrait donc d'évaluer la consommation des crédits de la DGD dédiés aux 208 communes disposant d'un SCHS au regard des enjeux territoriaux, des missions relevant de l'habitat indigne et des résultats obtenus.

De la même manière, une **évaluation du fonctionnement et des pratiques des ARS sur le volet LHI ainsi que des CAF sur les constats de décence** contribuerait à alimenter la réflexion sur les contours d'un service « habitabilité ».

Les résultats d'évaluation devront être disponibles pour le deuxième trimestre 2020.

Les ARS et SCHS auditionnés ont exprimé leur désarroi face à la **difficulté de recruter des agents (inspecteur de salubrité notamment)**. En effet, les conditions difficiles d'exercice du poste (confrontation à des situations sociales bouleversantes, faiblesse de l'attractivité économique, risques liées à la complexité des procédures) font fuir les candidats. Aussi, il pourrait être opportun de proposer la création de primes (conditions plus favorables d'exercice) pour inciter le recrutement d'experts (dont catégories A).

4.2.4 Adapter le contradictoire pour garantir l'équité et renforcer l'instance d'évaluation des risques après une évaluation des CODERST

Le contradictoire :

Conformément à l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux « droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations », les mesures de police de l'habitat indigne qui constituent une « décision individuelle administrative défavorable », « n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. ».

Aussi, lorsque l'autorité compétente décide de prendre une « décision individuelle administrative défavorable » (arrêté d'insalubrité, arrêté de péril...), **l'autorité titulaire du pouvoir de police doit donc préalablement inviter le propriétaire à présenter ses observations, dans un délai suffisant**, sur les mesures qu'elle envisage de prendre. Les observations peuvent être formulées par écrit ou dans le cadre du CODERST

Dans certaines situations, il peut être proposé au propriétaire une visite de l'immeuble ou du logement en sa présence et celle de l'occupant.

Toutefois, la procédure contradictoire n'est pas applicable dans certains cas, notamment « en cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles » (relative à un danger immédiat).

**Modalités actuelles de sollicitation du propriétaire selon le type de procédure
(danger imminent / pas de danger imminent) en police du CCH (péril) et CSP (insalubrité) :**

	Absence danger immédiat / imminent	Danger immédiat / imminent
Procédure de péril	<p>Péril ordinaire (non imminent) L 511 2</p> <p>En cas de désordres constatés sur le bâtiment, le maire informe le propriétaire / le syndic et l'invite à présenter ses observations dans un délai qu'il fixe et d'un mois minimum (ou deux mois si désordres en parties communes seulement).</p> <p>À l'issue de cette procédure contradictoire, en cas de non réponse du propriétaire / du syndic, le maire peut prendre l'arrêté et prescrire les mesures pour mettre fin aux désordres.</p>	<p>Péril imminent L 511 3</p> <p>En cas de danger imminent constaté, le maire avertit le propriétaire et demande au tribunal administratif la nomination d'un expert qui, dans les 24 heures qui suivent sa nomination, examine les bâtiments, dresse constat de l'état des bâtiments mitoyens et propose des mesures pour mettre fin à l'imminence du péril.</p> <p>Si le danger imminent est confirmé par l'expert, le maire dresse l'arrêté et les mesures provisoires à mettre en œuvre.</p>
Procédure d'insalubrité	<p>Insalubrité réparable / irréparable L 1331 26</p> <p>Le représentant de l'Etat dans le département avise les propriétaires au moins trente jours à l'avance de la tenue de la réunion CODERST et de la faculté qu'ils ont de produire dans ce délai leurs observations.</p> <p>Le propriétaire est, sur sa demande, entendu par le CODERST et appelé aux visites et constatations des lieux.</p>	<p>Danger imminent pour la santé ou la sécurité de la personne L 1331 26 1</p> <p>Lorsque le rapport prévu par l'article L. 1331-26 fait apparaître un danger imminent pour la santé ou la sécurité des occupants lié à la situation d'insalubrité de l'immeuble, le Préfet met en demeure le propriétaire de prendre les mesures propres à faire cesser ce danger dans un délai déterminé.</p>

À noter, que certaines procédures ne relevant pas nécessairement de l'urgence, ne prévoient pas de convier le propriétaire (et le locataire) au CODERST pour entendre ses observations. C'est le cas notamment de la procédure L 1331-24 du CSP (locaux dangereux par leur utilisation) et L 1331-25 (périmètre d'insalubrité).

Dans le cadre du projet de simplification, il est proposé de systématiser le contradictoire pour permettre au propriétaire éventuellement le locataire de formuler ses observations, d'adapter le contradictoire aux nouvelles procédures créées et de graduer la forme du contradictoire selon la gravité de la situation :

- En cas d'urgence imminente :
 - Courrier envoyé au propriétaire pour l'avertir de la procédure qui va être engagée par l'autorité publique.
- En cas de situation de relevant pas de l'urgence imminente, selon le niveau d'habitabilité :
 - Contradictoire simplifié : courrier envoyé au propriétaire pour l'informer du constat (rapport issu du diagnostic). Le propriétaire présente ses observations par courrier.
 - Contradictoire devant une instance ad hoc : courrier envoyé au propriétaire pour l'informer du constat (rapport issu du diagnostic) et l'inviter à se présenter devant une instance d'évaluation pour qu'il formule ses observations.

Propositions de modalités de sollicitation du propriétaire pour le contradictoire dans le cadre de la nouvelle police de l'habitabilité :

	Absence danger immédiat / imminent
Procédure « Travaux » selon l'indicateur d'habitabilité (hors urgence)	<p>Si indicateur d'habitabilité moyen :</p> <ul style="list-style-type: none"> Après constat de besoin de travaux, courrier d'information envoyé au propriétaire / syndicat de copropriétaires l'invitant à présenter ses observations dans un délai déterminé avant prise de l'arrêté Le propriétaire / syndicat de copropriétaires fait ses observations par courrier (sauf s'il demande à être entendu) <p>Si indicateur d'habitabilité faible ou critique :</p> <ul style="list-style-type: none"> Après constat de besoin de travaux (rapport issu du diagnostic), courrier d'information envoyé au propriétaire / syndicat de copropriétaires l'invitant à présenter ses observations dans un délai déterminé Invitation à se présenter devant l'instance d'évaluation
Procédure « locaux impropres à l'habitation »	Après constat de locaux impropres à l'habitation (rapport), courrier d'information envoyé au propriétaire l'invitant à présenter ses observations dans un délai déterminé. Invitation à se présenter devant l'instance d'évaluation.
Procédure de l'urgence	Courrier envoyé au propriétaire pour l'avertir de la procédure qui va être engagée.

L'instance d'évaluation et de médiation indépendante de l'autorité compétente :

Actuellement, pour les polices de l'insalubrité (CSP), le préfet établit l'arrêté après avis du CODERST (conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques) qui se prononce à partir du rapport d'insalubrité établi par l'ARS ou le SCHS.

Pour les polices de la sécurité (CCH), il n'existe pas d'instance d'évaluation dédiée.

L'intérêt de l'instance d'évaluation est de disposer d'une structure ad hoc (indépendante de l'autorité qui prend l'arrêté) pour sécuriser les procédures spéciales, notamment en termes de mesures à prendre pour supprimer les risques.

Dans le cadre de la simplification, il est proposé de **maintenir une instance d'évaluation** qui devra :

- se prononcer sur la réalité et les causes des désordres (quelque qu'en soit la nature) et des risques, de l'évaluation de l'habitabilité et les mesures propres à y remédier avant la prise de l'arrêté par l'autorité décisionnelle
- entendre le propriétaire (et/ou le locataire le cas échéant)

Cette instance d'évaluation peut être instaurée :

- Soit par le maintien du CODERST en instituant des « CODERST Habitat », dédiés au traitement des risques liés à l'habitat (présidence = Préfet). Redéfinition des missions du CODERST actuel à prévoir dans les textes
- Soit par la création de **nouvelles instances d'évaluation indépendantes** à l'échelle du territoire régional, de l'intercommunalité ou du département (présidence = personne qualifiée / un « médiateur » dédié à cette fonction, soit nécessité de créer un nouveau métier)

En ce qui concerne sa composition, elle doit donc prévoir des représentants de l'Etat, des collectivités locales, des médecins, architectes (spécialisés notamment dans le bâti ancien), des juristes et des acteurs du monde médico-social.

À noter que cette instance doit également permettre à un propriétaire de faire ses observations, notamment en cas d'habitabilité faible ou critique ou de locaux impropres à l'habitation.

L'avis de l'instance d'évaluation et de médiation devra être suivi par l'autorité décisionnelle.

4.2.5 Instaurer une organisation transitoire jusqu'à l'avènement d'une organisation stabilisée

La mise à disposition de la police de l'habitabilité entre les mains d'une autorité unique ne pourra être rendue opérationnelle dans un délai court. En effet, la constitution des services et la montée en compétence des acteurs locaux nécessitera un temps certain pour mobiliser les moyens, organiser les équipes, assurer les formations.... Durant cette période (à déterminer), il conviendra d'organiser les moyens à mettre à disposition de l'autorité unique pour permettre l'instruction des dossiers.

Aussi, il est proposé jusqu'à la constitution des services « habitabilité » au sein de l'autorité unique :

- Le maintien des équipes des ARS et des SCHS pour assurer l'instruction des dossiers pour le compte de l'autorité unique (conventions / modalités de mise à disposition à établir).
- Le maintien des services communaux de sécurité (police du CCH).
- Le maintien des CODERST.
- Le maintien des services de la CAF pour les constats de décence.

RECOMMANDATIONS

Créer **une police unique « habitabilité et sécurité des bâtiments »**, définir 3 procédures et les réunir dans le CCH :

- Créer une procédure pour les locaux impropres à l'habitation ou les logements inadaptés à l'occupation
- Créer une procédure pour la réalisation de travaux d'habitabilité
- Créer une procédure de l'urgence

Etudier la faisabilité de prescrire des travaux d'habitabilité sans se préoccuper des coûts

Maintenir la police générale du Maire (à renforcer et articuler avec les polices spéciales)

Faire émerger **une autorité unique de la police « habitabilité » (autorité disposant de la compétence habitat)**, adapter l'acteur selon les contextes locaux

Doter les collectivités des moyens humains (nombre et expertise) pour assurer l'instruction des dossiers (avec une expertise nationale / régionale en appui), notamment pour prévenir le contentieux. Créer des services locaux « habitabilité » et valoriser les métiers et professions pour attirer des experts

Avant d'engager une réflexion sur le financement des services locaux d'habitabilité et envisager l'évolution des SCHS, **réaliser une évaluation :**

- De la consommation des crédits de la DGD dédiés aux 208 communes disposant d'un SCHS au regard des missions relevant de l'habitat indigne et des résultats obtenus.
- Du fonctionnement et pratiques des ARS sur le volet de l'habitat indigne
- Du fonctionnement et pratiques des CAF sur les constats de décence

Evaluer les CODERST et selon les résultats de l'évaluation, créer des instances indépendantes pour la phase contradictoire avec le propriétaire

Envisager une organisation transitoire des moyens jusqu'à la mise en place des différentes instances nécessaires à la mise en œuvre de la police unique de l'habitabilité

5

HARMONISER LE DROIT DES OCCUPANTS, LES SANCTIONS ET LES MODALITÉS DE SUBSTITUTION

5.1 HARMONISER LE DROIT ET LA PROTECTION DES OCCUPANTS

Actuellement, le droit des occupants est encadré dans le CCH (L.521-1 et suivants) pour l'ensemble des procédures du CSP et du CCH.

Selon le type de procédures dont le logement / local est frappé, les occupants peuvent bénéficier de droits selon les cas :

- la prise en charge de solutions d'hébergement provisoire ou du relogement définitif
- la suspension du bail (impossibilité de donner congé à l'occupant, impossibilité d'expulsion, impossibilité de modifier le bail, prolongation de sa durée possible)
- la suspension du paiement des loyers

Les propriétaires doivent assurer l'hébergement provisoire ou le relogement définitif des **occupants titulaires d'un droit d'occupation** (cf L 521-1 du CCH : « *l'occupant est le titulaire d'un droit réel conférant l'usage, le locataire, le sous-locataire ou l'occupant de bonne foi des locaux à usage d'habitation et de locaux d'hébergement* »). Cette disposition vaut également pour les ménages en situation irrégulière sur le territoire. En revanche, pour les occupants sans droit ni titre d'occupation (notamment squatteurs, ménages expulsés du logement...), leur hébergement ou relogement relève alors du DALO.

Pour les occupants sans droit ni titre d'occupation, le coût de l'hébergement est à la charge du propriétaire (gratuit pour l'occupant, jusqu'à son retour dans le logement). En cas de relogement, le loyer est à la charge normale de l'occupant. En cas de défaillance du propriétaire, le préfet, le maire ou le président de l'EPCI compétent doit assurer l'hébergement provisoire ou le relogement définitif, à la charge du propriétaire. Les dépenses engagées par l'autorité compétente pour reloger ou héberger les ménages sont recouvrables.

Les dates de prise d'effets de ces droits varient en fonction des procédures.

Certaines procédures ne font l'objet d'aucune protection particulière. C'est le cas notamment de la police générale du maire et du RSD. Enfin, pour la décence, le droit des occupants est régi d'une part par la CAF (conservation des AL) et par le juge d'instance (décision de suspendre ou réduire un loyer par exemple).

Synthèse du droit actuel des occupants selon le type de procédure :

Polices	Droit à l'hébergement ou au relogement	Suspension du bail et des loyers
L 1311-4 Danger sanitaire ponctuel L 129-1 Sécurité des équipements communs des immeubles collectifs	Pas de régime spécifique de protection	Pas de suspension des baux et des loyers
L 1331-22 Locaux impropres à l'habitation L 1331-25 Périmètre insalubre L 1331-26 Insalubrité irrémédiable	Relogement définitif des occupants au frais du propriétaire (interdiction définitive d'habiter)	Suspension des loyers et des charges pour les locaux impropres Pour les autres : suspension des loyers (hors charges)
L 1331-23 Locaux en suroccupation L 1331-24 Locaux présentant un danger en raison de leur utilisation L 511-1 à 2 Péril ordinaire L 123-3 Sécurité des ERP	Hébergement provisoire des occupants (ou relogement définitif si interdiction définitive d'habiter / fermeture définitive) au frais du propriétaire	Suspension des baux et des loyers (hors charges)

	Droit à l'hébergement ou au relogement	Suspension du bail et des loyers
L 1331-26 Insalubrité réparable L 511-3 Péril imminent	Hébergement provisoire des occupants au frais du propriétaire	Suspension des baux et des loyers (hors charges)
L 1334-2 Saturnisme L 1331-26-1 Urgence relative à l'insalubrité	Hébergement provisoire des occupants au frais du propriétaire	Suspension des baux et des loyers (hors charges) Saturnisme : Pas de suspension de bail ou de loyer Insalubrité urgente : Suspension du bail mais pas de suspension de loyer sauf si l'arrêté est suivi d'une déclaration d'insalubrité par application de l'art. L 1331-28
Police générale du maire (dont RSD)	Pas de régime spécifique de protection	Pas de suspension de bail ou du loyer
Décence	Conservation des Allocations de logement (CAF)	Réduction du montant du loyer, suspension du paiement du loyer (décision du juge d'instance)

Dans une démarche de simplification, il est proposé d'harmoniser le droit des occupants de la manière suivante :

Type de procédure	Droit à l'hébergement ou au relogement	Suspension des baux et loyers	Conservation / suspension de l'allocation logement
Procédure « travaux » avec distinction des droits en fonction du niveau d'habitabilité	Si l'indicateur d'habitabilité est faible ou critique, hébergement provisoire ou relogement définitif des occupants au frais des propriétaires	Si l'indicateur d'habitabilité est faible ou critique, avec interdiction définitive d'habiter (relogement définitif) : suspension des loyers Si l'indicateur d'habitabilité est faible, avec interdiction temporaire d'habiter (hébergement) : suspension des loyers et des baux Si incurie du fait de l'occupant : pas de suspension de loyer	Si l'indicateur est faible ou critique : suspension de l'allocation (en lien avec la suspension des loyers)
	Si l'indicateur d'habitabilité est moyen, pas de régime de protection	Si l'indicateur d'habitabilité est moyen, pas de suspension de loyer (diminution du loyer le cas échéant ?)	Si l'indicateur d'habitabilité est moyen : conservation de l'allocation
Procédure « local ou logement impropre à l'habitation »	Relogement définitif à la charge du propriétaire	Suspension des loyers	Suspension des allocations
Procédure d'urgence (avant mise en œuvre d'une procédure avec mesures pérennes)	Hébergement provisoire à la charge du propriétaire	Pas de suspension de loyer	Pas de conservation de l'allocation

Par ailleurs, il est proposé de préciser dans le CCH que la protection des occupants doit être mise en œuvre à la date de la notification de l'arrêté.

5.2 ADAPTER LES SANCTIONS :

5.2.1 Adapter le régime des astreintes et instaurer un régime d'amendes

L'astreinte administrative est une sanction financière qui pénalise le propriétaire qui ne réalise pas les travaux ou les mesures de l'arrêté dans le délai prévu.

La loi ELAN a généralisé le mécanisme des astreintes instauré par la loi ALUR en 2014 à toutes les procédures relevant des polices spéciales du CCH et CSP (sauf pour les cas d'urgence). Le plafond de l'astreinte est fixé à 1000 € par jour de retard et par arrêté. Pour les immeubles en copropriété, elle est plafonnée d'un montant maximal de 1000 € par lot et par jour de retard (L.543-1 du CCH).

Le montant des astreintes est fixé dans les articles R 511-14 à 17 du CCH.

- Le montant de l'astreinte est fixé à 20 € par logement concerné et par jour de retard dans l'exécution des mesures et travaux prescrits.
- Lorsqu'une interdiction d'habiter ou d'utiliser les lieux a été prononcée dans l'arrêté prescrivant les mesures et travaux, le montant fixé peut être porté à 50 € par logement et par jour de retard.
- Lorsque l'astreinte est prise dans le cadre d'une procédure concernant les parties communes d'un immeuble sous le régime de la copropriété, le montant journalier de l'astreinte relative aux parties communes résulte de la multiplication du montant unitaire fixé par décret par le nombre de logements que comporte l'immeuble. Si, le syndic de la copropriété atteste que la non réalisation des travaux résulte de la défaillance de certains copropriétaires (refus de répondre aux appels de fonds votés par l'assemblée générale), l'autorité publique compétente notifie, par arrêté, le montant de l'astreinte due par chacun des copropriétaires défaillants.
- Les textes prévoient une progressivité dans le temps du montant de l'astreinte (majoration de 20% par mois du montant de l'astreinte à compter de la date de notification de l'arrêté)

Le total des sommes demandées ne peut être supérieur au montant maximum des sanctions pénales prévues aux articles du CSP et du CCH (soit 50 000€)

Le montant des astreintes reçues est versé au budget de l'EPCI s'il est compétent en matière d'habitat et a fait l'objet du transfert de compétence des polices du CCH et délégation de compétence des polices du CSP. Sinon, les sommes sont versées au budget de l'ANAH.

Le montant de l'astreinte, qui s'ajoute à celui du coût des mesures et des travaux exécutés d'office, est garanti par le privilège spécial immobilier.

Dans le cadre de la création de la police de l'habitabilité, il est proposé d'**adapter le régime des astreintes aux nouvelles procédures créées et aux copropriétés en difficulté, de créer des astreintes modulées en fonction de l'indicateur d'habitabilité et de dé plafonner le montant total de l'astreinte.**

Une astreinte appliquée à une copropriété en difficulté risque d'aggraver la situation financière et de freiner les prises de décisions en faveur des travaux. Aussi, il est recommandé de permettre à l'autorité compétente de ne pas appliquer d'astreinte aux copropriétés présentant déjà des difficultés financières (importants impayés de charges par exemple), notamment celles inscrites dans un dispositif de traitement des copropriétés (OPAH copro ou Plan de sauvegarde). Il est également proposé d'indiquer que les propriétaires occupants peuvent être exonérés du paiement de l'astreinte. La question se pose également pour les bailleurs impécunieux (sous réserve que les bailleurs n'ont pas organisé leur impécuniosité...)

Par ailleurs, face à l'enjeu du risque pour la santé ou la sécurité des occupants, au-delà de l'astreinte, il conviendrait **d'instaurer une amende dès la prise de l'arrêté pour faire prendre conscience au propriétaire de la gravité de la situation.**

Proposition d'adaptation des astreintes et de création des amendes :

Type de procédure	Astreinte	Amende
Procédure « local ou logement impropre à l'habitation »	Astreinte maximale de 1000€/jour de retard plafonné à 100 000€ (nouveau seuil proposé pour l'amende pénale)	Pour les propriétaires bailleurs : Amende de 1750 € dès constat de l'infraction. Amende minorée si les travaux sont réalisés rapidement Pour les propriétaires occupants : exonération
Procédure « travaux d'habitabilité » avec distinction du montant de l'astreinte selon l'indicateur d'habitabilité	Si l'indicateur d'habitabilité est faible ou critique, astreinte de 1000€/jour de retard plafonné à 100 000€ (nouveau seuil proposé pour l'amende pénale) (Ou 1000€ / jour et par lot si désordres en parties communes de copropriété – excepté pour les copropriétés fragiles ou en difficulté) Si l'indicateur d'habitabilité est moyen, astreinte de 500€/ jour de retard (ou 500€ / jour et par lot si désordres en parties communes de copropriété – excepté pour les copropriétés fragiles ou en difficulté) Exonération pour les propriétaires occupants	Pour les propriétaires bailleurs : amende de 1750 € dès constat de l'infraction, quel que soit l'indicateur d'habitabilité, excepté pour les copropriétés fragiles ou en difficulté Pour les propriétaires occupants : exonération
Procédure de l'urgence (avant mise en œuvre d'une procédure prescrivant des mesures pérennes)	Aucune astreinte	Amende de 1750€ dès constat de l'infraction

Pour les logements dont l'habitabilité est moyenne, faible ou critique, dont les occupants ont été relogés et ne présentant plus de risque pour les occupants ou les voisins, l'astreinte relative au retard dans la réalisation des travaux cesse. Néanmoins en territoire tendu, la vacance d'un logement ne répondant pas aux critères d'habitabilité peut présenter un risque réel d'occupation en raison de la forte demande locative. Dans ce cas, il est proposé de mobiliser les outils dédiés à la lutte contre la vacance.

5.2.2 En zone tendue, pour les logements vacants dont l'habitabilité est faible ou critique, majorer la taxe « vacance »

Pour lutter contre la vacance, dans certaines communes une taxe « vacance » a été instaurée pour les logements inoccupés depuis au moins 1 an.

■ Si ce logement est situé en zone tendue, le propriétaire est soumis à la taxe sur les logements vacants (TLV). La TLV est basée sur la valeur locative du logement (comme la taxe d'habitation). Le taux appliqué est 12,5 % la 1^{re} année et de 25 % les années suivantes.

■ Si le logement ne se trouve pas en zone tendue, le propriétaire peut être soumis à la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)

Toutefois, le logement est exempté de taxe dans certains cas :

■ **s'il nécessite des travaux importants. En pratique, le montant des travaux doit dépasser 25 % de la valeur du logement.**

■ Si la vacance est indépendante de la volonté du propriétaire (par exemple, logement mis en location ou en vente au prix du marché mais ne trouvant pas preneur ou acquéreur)

■ Si le logement est occupé plus de 90 jours de suite (3 mois) au cours d'une année

■ S'il s'agit d'une résidence secondaire meublée soumise à la taxe d'habitation.

Dans le cadre de la réforme des polices de l'habitat indigne, il est proposé de réinterroger les cas d'exonération pour les « travaux importants ». En effet, dans certains cas, les coûts de travaux de logement insalubres ou en péril peuvent atteindre des coûts de travaux très élevés, voire supérieurs à 25% de la valeur vénale. Aussi, l'exonération de taxe lorsque le coût des travaux est supérieur à 25% de la valeur vénale s'applique de fait à une partie des logements sous arrêtés.

Par ailleurs, il est proposé dans les territoires tendus de permettre une majoration de la « taxe vacance » lorsque le logement vidé de ses occupants présente une habitabilité faible ou critique et qu'il n'est plus soumis à l'astreinte en raison du départ des occupants (proposition de doublement du taux actuel appliqué)

5.2.3 Elargir le champ des sanctions pénales

Selon les dispositions de l'article 40-2 du Code pénal :

« Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ».

Aussi, en cas de situation à risque pour la santé et la sécurité des occupants résultant d'un délit commis par propriétaire bailleur, une action pénale peut être engagée auprès du procureur de la république du tribunal de grande instance.

Le procureur dispose de deux voies possible pour engager une procédure :

- Soit sur la base d'infractions relatives aux procédures administratives du CCH et du CSP
 - Arrêtés d'insalubrité, arrêtés de péril, arrêté de sécurité des ERP (l'infraction au titre de la sécurité des équipements collectifs ne relève pas du champ pénal)
 - Non-respect du droit des occupants et des obligations de relogement
 - Non-respect des règles d'interdiction de diviser
- Soit sur la base d'infractions de droit commun visées par le Code pénal (sans l'existence de procédure administrative) comme :
 - L'hébergement de personnes vulnérables dans des conditions contraires à la dignité humaine
 - La mise en danger d'autrui
 - Les violences et dégradations
 - L'abus de faiblesse (articles 223-15-2 à 223-15-4 du Code pénal)

Le procureur décide d'engager ou non des poursuites selon les informations dont il dispose. Il peut alors confier des enquêtes aux services de police judiciaire pour recueillir les éléments nécessaires pour démontrer l'infraction.

Par ailleurs, la loi ELAN a renforcé les sanctions contre les marchands de sommeil : peines complémentaires de confiscation des biens et d'interdiction d'achat (10 ans) rendues obligatoires, interdiction d'enchérir lors d'une vente par voie d'adjudication, instauration de la présomption de revenus issus de la mise à disposition de logements indignes.

En fonction de la nature de l'infraction, le juge prononcera les peines prévues par les textes ainsi que des peines complémentaires. Selon les acteurs interrogés (magistrat notamment), la **définition du « marchand de sommeil » ne semble pas nécessaire** pour mieux encadrer les sanctions à son encontre dans la mesure où les différentes infractions que peut commettre un propriétaire bailleur malveillant sont déjà prévues dans les textes.

En ce qui concerne les peines actuelles :

Nature de l'infraction	Détail	Amende	Emprisonnement	Peines complémentaires
Infractions prévues par le CCH et le CSP)	Péril et sécurité des ERP (CCH) et L 1331 26 et suivants (arrêté d'insalubrité remédiable) et L. 1331-24 du CSP,	Jusqu'à 50 000€	Jusqu'à 1 an	L'interdiction pour une durée de 10 ans d'acquisition de nouveaux biens immobiliers (y compris par voie d'adjudication), la confiscation de l'immeuble ou du fonds de commerce, L'interdiction d'exercice d'une activité professionnelle 5 ans au plus dès lors que les facilités que procurent cette activité ont été sciemment utilisées pour préparer ou commettre l'infraction (cette interdiction n'est pas applicable à l'exercice d'un mandat électif) la publication des décisions de condamnation dans la presse
	Locaux manifestement sur-occupés (L.1331-23 du CSP et L.123-3 du CCH)	Jusqu'à 75 000€	Jusqu'à 2 ans	
	Locaux impropres par nature à l'habitation (L 1331-22 du CSP)	Jusqu'à 100 000€	Jusqu'à 3 ans	
	Le non-respect de l'interdiction d'habiter (toute procédure) Le fait de contraindre l'occupant à renoncer à ces droits, le menacer, commettre à son égard tout acte d'intimidation ou rendre impropres à l'habitation les lieux qu'il occupe.	Jusqu'à 100 000€	Jusqu'à 3 ans	
	Perception d'un loyer	Jusqu'à 100 000€	Jusqu'à 3 ans	
	Non relogement	Jusqu'à 100 000€	Jusqu'à 3 ans	

Au regard de la simplification des procédures et la réunification des procédures du CCH et CSP, il est proposé d'adapter les sanctions pénales de la manière suivante :

Nature de l'infraction	Détail	Amende	Emprisonnement	Peines complémentaires
Infractions prévues par la procédure « travaux »	Si l'indicateur d'habitabilité est faible ou critique Si non réalisation de travaux, perception de loyer, non relogement, non-respect de l'interdiction d'habiter	Jusqu'à 100 000€	Jusqu'à 3 ans	L'interdiction d'acquisition de Peines complémentaires interdiction pour une durée de 10 ans d'acquisition de nouveaux biens immobiliers (y compris par voie d'adjudication), la confiscation de l'immeuble ou du fonds de commerce, L'interdiction d'exercice d'une activité professionnelle 5 ans au plus dès lors que les facilités que procurent cette activité ont été sciemment utilisées pour préparer ou commettre l'infraction La publication des décisions de condamnation dans la presse L'inéligibilité pour les élus
Infractions prévues par la procédure « local / logement impropre à l'habitation »	Quel que soit la situation Dont perception de loyer, non relogement, non-respect de l'interdiction d'habiter			

5.3 REDÉFINIR UNE DOCTRINE DE SUBSTITUTION PUBLIQUE PAR L'EXÉCUTION D'OFFICE DES MESURES OU L'APPROPRIATION

Le propriétaire bailleur ou occupant peut ne pas vouloir ou ne pas pouvoir réaliser les travaux par lui-même.

En cas de défaillance du propriétaire, la suppression du risque pour les occupants est une responsabilité qui relève alors de l'autorité publique.

Celle-ci doit agir en substitution :

- soit par l'exécution d'office des mesures (la propriété demeure privée),
- soit par l'appropriation publique (acquisition par voie amiable, préemption ou expropriation)

L'exécution d'office des mesures pour les situations de danger imminent relève de l'évidence.

En revanche, lorsque le coût des travaux s'avère important, l'opportunité d'intervenir en exécution d'office est interrogée, tant en zone tendue que détendue.

Il importe donc d'identifier les facteurs impactant le choix de la stratégie vis à vis de la substitution.

Synthèse des opportunités d'intervention privée ou publique sur des immeubles nécessitant des travaux importants :

	Zone « tendue »	Zone « détendue »
Valeur vénale	En zone tendue, face à la rareté du foncier, la dégradation impacte peu la valeur vénale d'un bien qui reste très élevée. Les recettes locatives, élevées également, génèrent une forte rentabilité pour un bailleur.	En zone détendue, les valeurs vénales sont faibles et la dégradation va réduire l'attractivité de l'immeuble si d'autres immeubles situés sur le territoire présentent un meilleur état. Pour le bailleur, à noter par ailleurs, des taxes foncières élevées dans certains territoires détendus alors que le niveau des loyers est faible
Coût des travaux	Coût élevé des travaux pour les immeubles présentant d'important désordres. Pas de différence majeure de coûts de travaux entre les zones tendues ou détendues. Les surcoûts éventuels seront surtout liés aux caractéristiques du chantier (difficulté d'accès, difficulté de stockage des matériaux ...), aux enjeux patrimoniaux, voire à la pénurie d'entreprise.	
Opportunité du propriétaire de réaliser les travaux	En zone tendue, un bailleur en recherche de rentabilité maximale, n'engagera généralement les travaux que par crainte de la sanction (astreinte, confiscation..) Un bailleur inscrit dans une stratégie patrimoniale de long terme, souhaitera investir avec un apport minimal d'aides financières selon son profil socio-économique. Quant au bailleur impécunieux ou très contraint financièrement, dans l'incapacité d'assurer une gestion correcte de son bien, ne pourra que s'en séparer.	En zone détendue, pour un propriétaire occupant, l'intérêt de réaliser les travaux est faible (coût des travaux très supérieurs à la valeur vénale, même avec un apport de subvention). Cependant, face à l'absence d'une offre concurrente satisfaisante et la difficulté de trouver un acquéreur, un propriétaire occupant peut vouloir investir à minima pour pouvoir se maintenir dans les lieux (nécessité d'aides financières importantes) Quant au bailleur, il risque de préférer laisser son bien à l'abandon que d'investir à perte, sauf existence d'une valeur affective pour le bien en question.
En cas de défaillance du propriétaire, opportunité de la substitution par l'exécution d'office des travaux	En cas d'urgence liée à un danger imminent, le recours à l'exécution d'office relève de l'évidence. En revanche, pour les travaux pérennes « non urgents », dont le coût s'avère important, l'opportunité de l'exécution d'office des travaux se pose. Le risque pour l'autorité est de ne pas pouvoir recouvrer les dépenses engagées (notamment si le propriétaire ne dispose pas d'autres biens ou organise son insolvabilité). D'autant plus que généralement, les collectivités ne recouvrent pas plus de 50% des frais (hors subvention ANAH). L'enjeu de la réalisation des travaux d'office est de pouvoir recouvrer les dépenses à minima via la vente du bien concerné.	

	Zone « tendue »	Zone « détendue »
En cas de défaillance du propriétaire, opportunité de la substitution par l'exécution d'office des travaux	En zone tendue, le coût des travaux sera rarement supérieur au coût de la valeur vénale. Toutefois, compte tenu des contraintes financières des collectivités, un critère supplémentaire d'une dépense ne dépassant pas un prorata de la valeur vénale pourrait être ajouté pour mesurer l'opportunité de faire les travaux d'office (notamment pour les propriétaires bailleurs).	En zone détendue, les coûts de travaux risquent souvent d'être supérieurs à la valeur vénale. En cas de biens appartenant à des propriétaires occupants, l'exécution d'office présentera un intérêt si notamment aucune autre solution de logement abordable n'est possible. En cas de biens appartenant à des propriétaires bailleurs, le caractère atone du marché conduira à l'appropriation publique plutôt qu'à la réalisation d'office de travaux
En cas de défaillance du propriétaire, opportunité de la substitution par l'acquisition	Au regard de la rareté du foncier, acquérir pour favoriser la production de logements (notamment sociaux) par le recyclage ou la réhabilitation	Acquérir pour contribuer à désartificialisation des sols par la démolition ou contribuer à la revitalisation d'un territoire par la requalification du bâti (offre nouvelle de logements, dédensification... reconversion...) ou la sauvegarde du patrimoine

5.3.1 En cas de défaillance du propriétaire, privilégier les travaux d'office lorsque leur coût est inférieur à la valeur vénale du bien

Actuellement, en cas de défaillance du propriétaire dans la réalisation des mesures prescrites par arrêté dans le délai imparti, l'autorité compétente est contrainte d'intervenir en substitution par l'exécution d'office des mesures au frais du propriétaire.

L'exécution d'office peut être déclenchée pour :

- Interdire l'accès des locaux / ou des immeubles (pour tous les arrêtés, dont les arrêtés d'insalubrité irrémédiable, de péril avec interdiction définitive d'habiter ou pour les locaux impropres à l'habitation)
- Réaliser des travaux dans l'immeuble / logement destinés à supprimer le risque ou le danger (uniquement pour les arrêtés prescrivant des travaux – sont donc exclus les arrêtés d'insalubrité irrémédiable et péril avec interdiction définitive d'habiter qui ne peuvent prescrire de travaux)
- Réaliser des travaux de démolition prescrits par arrêté, après autorisation du juge du tribunal de grande instance.
- Héberger / reloger les ménages

Les dépenses liées aux frais engagés au titre de l'exécution d'office des mesures prescrites dans les arrêtés (CSP et CCH) peuvent être recouvrées par la collectivité. Les dépenses relevant de la réalisation d'office de travaux pérennes (procédures de péril, sécurité des équipements communs des immeubles collectifs, sécurité des ERP ou d'insalubrité - hors mesures conservatoires) peuvent être par ailleurs subventionnées par l'ANAH (jusqu'à 50% du montant HT des travaux).

Les collectivités auditionnées ont indiqué la difficulté de recouvrer les frais engagés (propriétaires qui organisent leur insolvabilité, propriétaires modestes...). **In fine, seulement 20 à 50% du montant des frais seraient recouverts.**

Face au risque de ne pas recouvrer leur créance (propriétaires insolvables ou qui organisent leur insolvabilité), les collectivités disposent de différents mécanismes pour garantir le recouvrement : **un privilège spécial immobilier inscrit à la conservation des hypothèques ou au livre foncier** (en substitution l'hypothèque légale), la solidarité entre les propriétaires vendeurs d'immeubles sous arrêté et leurs acquéreurs successifs (si l'arrêté a été publié à la conservation des hypothèques ou au livre foncier), la solidarité entre les exploitants successifs de fonds de commerce aux fins d'hébergement situé dans l'immeuble frappé d'un arrêté (si l'arrêté a été publié au registre public tenu par le greffe du tribunal de commerce) et le dispositif de solidarité entre propriétaires successifs pour les hôtels meublés.

Dans le cadre de la nouvelle police de « l'habitabilité », en cas de défaillance du propriétaire, **il est proposé de maintenir l'exécution d'office par l'autorité compétente (avec maintien des modalités de recouvrement et aides ANAH)** pour :

- Interdire l'accès des locaux / ou des immeubles

- Réaliser des travaux dans l'immeuble / logement destinés à supprimer le risque ou le danger (pour les travaux liés aux désordres graves uniquement)
 - En cas de coûts de travaux jugés « trop élevés », la collectivité peut se réserver le droit d'engager une appropriation publique (en lieu et place de l'exécution d'office).
- Réaliser des travaux de démolition prescrits par arrêté
- Héberger reloger les ménages

Il est proposé de permettre à la collectivité d'agir en appropriation publique si le coût des travaux s'avère supérieur à la valeur vénale (ou à un prorata de la valeur vénale notamment en pour les biens situés en zone tendue et appartenant à des propriétaires bailleurs).

Pour ces cas où l'indicateur d'habitabilité serait moyen, il est proposé de ne pas engager des travaux d'office. En revanche, un système d'amende et astreinte serait instauré pour inciter les propriétaires à réaliser les mesures prescrites (cf. partie sur les sanctions).

Par ailleurs, il est proposé d'armer les collectivités pour leur permettre d'assurer la maîtrise d'ouvrage de ces mesures (cf. partie « Professionnaliser les travaux d'office »)

5.3.2 Permettre l'expropriation simplifiée en lieu et place des travaux d'office et introduire la notion de « carence immobilière » pour justifier une indemnisation minorée

Actuellement, l'appropriation des immeubles insalubres ou dangereux peut constituer un mode de substitution publique pour traiter l'habitat indigne en cas de défaillance du propriétaire. L'appropriation publique peut être engagée par la puissance publique par voie amiable, par voie de préemption ou par voie d'expropriation.

Le recours à l'expropriation fait l'objet d'une procédure très encadrée au regard des enjeux de la propriété privée.

En effet, la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (article 17) dispose que « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. ».

Le code de l'expropriation indique par ailleurs que « *L'expropriation, en tout ou partie, d'immeubles ou de droits réels immobiliers ne peut être prononcée qu'à la condition qu'elle réponde à une utilité publique préalablement et formellement constatée à la suite d'une enquête et qu'il ait été procédé, contradictoirement, à la détermination des parcelles à exproprier ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres personnes intéressées. Elle donne lieu à une juste et préalable indemnité.* »

L'expropriation permet donc à l'autorité publique (État, collectivités territoriales...) de contraindre un propriétaire à céder la propriété de son bien, dans un but d'utilité publique en contrepartie d'une indemnité fixée à l'amiable ou par le juge judiciaire.

Pour le traitement de l'insalubrité ou du péril, l'expropriation peut être engagée dans le cadre du droit commun ou dans le cadre d'une procédure dérogatoire comme la procédure simplifiée dite « Loi Vivien » qui déroge au droit commun par la suppression de la phase d'enquête publique préalable à la DUP et par les modalités d'estimation des biens.

La procédure d'expropriation simplifiée dite « Loi Vivien » (L 511-1 à 9) se justifie par la nature des arrêtés (résorption de l'habitat indigne) :

- Elle s'applique aux immeubles frappés d'un arrêté d'insalubrité irrémédiable ou d'un arrêté de péril prescrivant l'obligation de démolir ou d'interdiction définitive d'habiter (les immeubles visés au L511-1 et 2 du code de l'expropriation) :
 - Immeubles déclarés insalubres à titre irrémédiable (L 1331-26 à 28 du CSP) et les périmètres d'insalubrité - bidonville (L 1331-25 du CSP)
 - Immeubles à usage total ou partiel d'habitation sous arrêtés de péril assortis d'une ordonnance d'interdiction définitive d'habiter ou d'une démolition (L 511-2 du CCH)
 - A titre exceptionnel, des immeubles qui ne sont eux-mêmes ni insalubres, ni impropres à l'habitation, lorsque

leur expropriation est indispensable à la démolition d'immeubles insalubres ou d'immeubles menaçant ruine, ainsi que des terrains où sont situés les immeubles déclarés insalubres ou menaçant ruine lorsque leur acquisition est nécessaire à la résorption de l'habitat insalubre, alors même qu'y seraient également implantés des bâtiments non insalubres ou ne menaçant pas ruine

Pour ces immeubles, l'expropriation peut être déclenchée mais n'est pas obligatoire.

Pour les autres immeubles, l'expropriation ne peut être engagée qu'à travers une procédure d'expropriation de droit commun. L'expropriation ne peut se justifier sur la simple nature des arrêtés, elle doit être motivée par l'existence d'un projet d'utilité publique (projet global d'aménagement incluant le traitement de l'habitat indigne, dans le cadre d'un projet de requalification d'ilots / centre ancien dégradé par exemple). L'expropriation d'un immeuble insalubre isolé ou non inscrit dans un projet d'ensemble pourra difficilement être justifiée.

Aussi, s'ils **inscrivent dans un projet global d'utilité publique sur un périmètre donné, les immeubles suivants peuvent faire l'objet d'une expropriation de droit commun**

- les immeubles frappés d'un arrêté prescrivant des travaux :
 - les immeubles en insalubrité remédiable (L 1331.26 du CSP),
 - les immeubles en péril « ordinaire » (L 511.2 du CCH),
 - les hôtels meublés frappés d'une procédure au titre de la sécurité (L 123.3 du CCH)
- les Immeubles non frappés d'une procédure d'insalubrité ou de péril mais inscrits dans un périmètre de requalification du centre ancien et dont l'expropriation est justifiée par le traitement de l'habitat indigne dans le cadre du projet global d'aménagement.
- les immeubles sous DUP ORI (L 314.4 du CU, opération de restauration immobilière – procédure d'aménagement) en monopropriété ou copropriété. Dans un objectif de requalification du centre ancien, la collectivité peut exiger la réalisation de travaux de réhabilitation globale (des intérieurs et extérieurs de l'immeuble). Si le propriétaire ne souhaite pas ou ne peut pas les réaliser, il peut céder son bien à la collectivité ou celle-ci peut engager une expropriation.

Par ailleurs, deux autres procédures d'expropriation d'immeubles font l'objet d'une **procédure dérogatoire au droit commun** :

- Les biens en abandon manifeste (L 2243.1 du CGCT) qui concernent les biens non entretenus pour lesquels le propriétaire n'a pas réalisé les travaux demandés par le Maire. La procédure d'expropriation est alignée sur celle du Vivien
- Les immeubles sous le régime de la copropriété dont la carence a été prononcée par le tribunal de grande instance en raison de difficultés financières empêchant la conservation de l'immeuble ou la sécurité des occupants (L 615 1 à 10 du CCH)

En résumé, actuellement, l'expropriation d'un immeuble d'habitation se justifie par :

- L'absence de réponse ou le refus du propriétaire pour la réalisation des travaux demandés par la collectivité (cf. procédure d'abandon manifeste et l'opération de restauration immobilière)
- Le constat du juge sur l'incapacité financière des copropriétaires à conserver leur immeuble (cf. procédure de carence)
- Le caractère irrémédiable de l'insalubrité (impossibilité technique de réaliser les travaux ou cout de réparation plus élevé que le cout de la construction neuve)
- L'existence d'un projet d'utilité publique

Modalités actuelles d'expropriation selon le type d'expropriation (Droit commun / Loi Vivien) :

	Expropriation selon le droit commun	Expropriation selon la loi « Vivien » (procédure simplifiée)
Objet de l'expropriation	Projet d'utilité publique (tout immeuble : immeubles sans arrêtés ou sous arrêtés d'insalubrité réparable ou de péril ordinaire)	Suppression de l'insalubrité ou du péril (immeubles sous arrêtés d'insalubrité irrémédiable, péril ordinaire avec interdiction définitive d'habiter, périmètre d'insalubrité)
Phase administrative	Définition d'un projet d'utilité publique (opération d'aménagement...)	Traitement de l'insalubrité / péril
	Enquête publique (préalable à la DUP)	Pas d'enquête publique (le contradictoire a déjà été réalisé dans le cadre de la procédure d'insalubrité ou de péril)
	DUP (arrêté préfectoral) prononcée par le préfet	DUP (arrêté préfectoral) prononcée par le préfet
	Enquête parcellaire (identification des parcelles et des propriétaires)	Pas d'enquête parcellaire
	Arrêté de cessibilité	Arrêté de cessibilité
	Estimation des biens et du montant de l'indemnisation principale (L 322-7 du code de l'expropriation) : <ul style="list-style-type: none"> • Pour les immeubles non frappés d'arrêtés : le montant de l'indemnisation correspond à la valeur du bien • Les immeubles frappés d'un arrêté d'insalubrité ou de péril avec prescription de travaux : le montant de l'indemnisation correspond à la valeur de l'immeuble bâti après déduction du montant estimé des travaux à réaliser sans que la valeur de la construction soit nulle (pour les propriétaires bailleurs comme pour les propriétaires occupants) • Pour les hôtels meublés, la valeur de l'indemnité pour expropriation d'un fonds de commerce, est calculée après déduction du montant des travaux prescrits non réalisés 	Estimation des biens et du montant de l'indemnisation principale (L 511.5 à 8 du code de l'expropriation) : <ul style="list-style-type: none"> • A la valeur du terrain nu, réduite du coût de démolition et de l'indemnité due pour défaut de logement des occupants par le bailleur. La valeur des constructions n'est pas prise en compte (valeur nulle) <ul style="list-style-type: none"> - Evaluation dite de « récupération foncière » • Pour les propriétaires occupants : à la valeur d'usage du bien (2 ans au moins avant notification de l'arrêté de DUP) • Pour les hôtels meublés : pas d'indemnisation du fonds de commerce • Pour les immeubles salubres inclus dans l'expropriation, à la valeur estimée par France Domaine
Phase judiciaire	Ordonnance d'expropriation : le juge du tribunal de grande instance prononce le transfert de la propriété au profit de l'autorité expropriante	
	Fixation du montant des indemnités en cas de désaccord sur le montant (visite sur place possible)	

La procédure d'expropriation Loi Vivien diffère du droit commun par la suppression de la phase de l'enquête publique permettant de réduire les délais et par les modalités d'indemnisation (plus contraignante pour les bailleurs).

En droit commun, l'indemnisation d'expropriation des immeubles frappés d'arrêtés avec prescription de travaux correspond à la valeur vénale déduite du coût des travaux sans que la valeur soit nulle. En effet, dans certains territoires (territoires détendus ou marché déqualifié), la valeur vénale du bien peut être faible, voire inférieure au coût des travaux, notamment si les travaux à réaliser sont importants. Aussi, le fait de préciser que la valeur de l'indemnisation ne peut être nulle, garantit une indemnisation minimale dans les territoires où le résultat de la déduction des coûts de travaux à la valeur vénale serait négative.

En ce qui concerne l'expropriation Vivien et la phase d'enquête publique, sa suppression peut se justifier par le fait que le contradictoire avec le propriétaire a déjà eu lieu dans le cadre de la procédure d'insalubrité.

En ce qui concerne l'évaluation de l'indemnité d'expropriation, l'estimation dite de « récupération foncière » pour les biens appartenant aux propriétaires bailleurs ne tient pas compte de la valeur des constructions (valeur du terrain nu uniquement) et doit être déduite du coût de la démolition, même si le projet ne prévoit pas de démolition. Etant appliquée à tout type de propriétaires (qu'ils soient « marchands de sommeil » ou non), elle peut s'avérer être pénalisante pour les bailleurs impécunieux ou qui n'ont pas terminé de payer les mensualités d'un prêt par exemple (les modalités d'expropriation peuvent alors aggraver la situation d'un propriétaire de bonne foi déjà endetté).

Enfin, pour les propriétaires occupants, paradoxalement, les modalités d'indemnisation sont plus favorables en Vivien (valeur d'usage du bien) qu'en droit commun (valeur du bien déduit du coût des travaux/ démolition non réalisés). Cette règle d'indemnisation en droit commun est particulièrement pénalisante, notamment en territoire détendu dans lesquels les valeurs vénales sont faibles et pour lesquels les travaux sont coûteux. Même si les cas d'arrêtés de périls ou d'insalubrité sont rares sur les biens appartenant à des propriétaires occupants, ils existent en nombre non négligeable sur les biens en copropriété. Aussi, une réflexion sur les modalités d'expropriation en droit commun (notamment pour les propriétaires occupants) mériterait d'être menée.

À noter que certains aménageurs nous ont indiqué privilégier la négociation à l'amiable au recours au juge de l'expropriation pour fixer l'indemnisation, notamment pour l'expropriation des propriétaires occupants et des propriétaires bailleurs qu'ils estimaient être de bonne foi.

Dans le cadre du chantier de simplification, il est **proposé d'adapter les modalités d'expropriation et d'engager un chantier sur les pratiques d'estimation des biens pour clarifier les modes de calcul du montant des indemnisations.**

L'EXPROPRIATION « SIMPLIFIÉE » DES IMMEUBLES QUI NE RÉPONDENT PAS AUX CRITÈRES D'HABITABILITÉ POURRAIT RESPECTER LES POSTULATS SUIVANTS :

- Permettre au propriétaire de se prononcer sur les travaux à réaliser, quel que soit le montant des travaux, avant d'engager l'expropriation
- Permettre l'appropriation publique en cas de coût de travaux d'office supérieur au coût de la valeur vénale (ou prorata du coût de la valeur vénale), favoriser l'expropriation « simplifiée » pour cause de manquement importants ou graves aux critères d'habitabilité (niveau d'habitabilité faible, critique ou impropres à l'habitation)
- En cas d'expropriation « simplifiée », supprimer systématiquement la phase d'enquête publique dès lors que la phase contradictoire a eu lieu en « CODERST Habitat » ou en « instance d'évaluation de l'habitabilité » (adapter éventuellement les modalités du contradictoire pour le rendre compatible avec la procédure d'expropriation)
- Privilégier les négociations à l'amiable pour les propriétaires « de bonne foi »
- Etablir les modalités de l'indemnisation de l'expropriation « simplifiée » :
 - Distinctes selon le statut de propriété
 - Tenant compte d'un critère de « carence immobilière » de la part du propriétaire bailleur (absence de travaux ou refus de vote de travaux en AG ou refus de paiement des appels de fonds si copropriété depuis 10 ans pour justifier des indemnisations minorées)
- Eviter la gentrification et encourager la mixité sociale

Proposition d'adaptation des modalités d'expropriation « simplifiée »
selon l'indicateur d'habitabilité :

		1	2	3	4	5
		Elevé	Moyen	Faible	Critique	Improprie à l'habitation
Modalités d'expropriation				Expropriation simplifiée au titre de l'habitabilité	Expropriation simplifiée au titre de l'habitabilité	Expropriation simplifiée au titre de l'habitabilité
Critères				Non réalisation des mesures prescrites (après propositions d'accompagnement opérationnel et financier) Coût des travaux supérieur à un % (à définir) de la valeur du bien	Non réalisation des mesures prescrites (après propositions d'accompagnement opérationnel et financier) Coût des travaux supérieur à un % (à définir) de la valeur du bien	Non réalisation des mesures prescrites (après propositions d'accompagnement opérationnel et financier)
Modalités d'indemnisation selon le statut des propriétaires	Propriétaires occupants			Valeur vénale	Valeur vénale	
	Propriétaires bailleurs			Si pas d'investissement ou pas de vote de travaux depuis 10 ans = Valeur terrain nu Sinon : Valeur vénale (terrain + bâtiment) - cout des travaux sans que la valeur soit nulle	Valeur terrain nu	Valeur terrain nu
	Propriétaires locaux commerciaux			Si pas d'investissement ou pas de vote de travaux depuis 10 ans = Valeur terrain nu Sinon : Valeur vénale (terrain + bâtiment) - cout des travaux sans que la valeur soit nulle	Valeur terrain nu	Valeur terrain nu
	Propriétaires hotels meublés			Si pas d'investissement ou pas de vote de travaux depuis 10 ans = Valeur terrain nu Sinon : Valeur vénale (terrain + bâtiment) - cout des travaux sans que la valeur soit nulle	Aucune indemnisation	Valeur terrain nu

La difficulté d'établir des modalités d'indemnité d'expropriation distincte selon le profil des propriétaires bailleurs (défaillants, de bonne foi d'une part et malveillants d'autre part) est liée au fait que seul le tribunal de grande instance peut juger des infractions et prononcer une condamnation du dit « marchand de sommeil ». Or le **temps judiciaire est très long et s'avère incompatible avec le temps de l'expropriation**.

Pour contourner cette difficulté de l'estimation de l'indemnisation dans le cadre de la procédure d'expropriation Vivien, certains opérateurs nous ont indiqué **négoier à l'amiable des estimations d'indemnisation plus favorables que la récupération foncière lorsque le bailleur était « considéré comme de bonne foi »** et que les modalités relatives à la récupération foncière entraînaient un endettement pour le bailleur (les négociations sont préalablement étudiées avec la collectivité et effectuées avant que la décision du juge de l'expropriation ne soit rendue sur le montant de l'indemnisation). Il conviendrait de promouvoir cette démarche auprès des collectivités et leurs opérateurs si l'expérimentation s'avère fructueuse.

Par ailleurs, inversement, lorsque le bailleur relève potentiellement du « marchand de sommeil », certains opérateurs proposent d'expérimenter des jugements dits « alternatifs » du juge de l'expropriation, avant que le jugement de la procédure pénale de soit rendue (en cas de doute sérieux sur le droit à l'indemnité d'expropriation). En effet l'article de la loi ELAN 190 de la loi ELAN stipule que les personnes coupables d'infraction (soit après condamnation par le TGI) encourent en peine complémentaire la confiscation du bien ayant servi à commettre l'infraction. Lorsque les immeu-

bles qui appartenait à la personne condamnée au moment de la commission de l'infraction ont fait l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique, le montant de la confiscation est égal à celui de l'indemnité d'expropriation.

Dans le cas où une procédure d'expropriation est engagée sur un bien appartenant à un bailleur relevant du « marchand de sommeil » mais qui n'a pas encore fait l'objet d'une condamnation pour une infraction commise sur le bien exproprié, il est proposé que, dès lors qu'une enquête est ouverte pour infraction, **le juge de l'expropriation établisse un jugement sous forme alternative sur les modalités d'indemnisation** : l'indemnité est conservée provisoirement à la Caisse des Dépôts jusqu'au jugement en pénal. Si in fine le propriétaire bailleur n'est pas condamné, l'indemnité d'expropriation est versée au propriétaire. Dans le cas contraire, l'indemnité est versée à l'AGRASC). Il est proposé de suivre cette expérimentation et le cas échéant faire évoluer la loi pour permettre la mise en œuvre du dispositif ainsi que le versement de l'indemnité à l'autorité expropriante (au lieu de l'AGRASC)

Par ailleurs, l'analyse des procédures a démontré le manque (ou la difficile compréhension) de cohérence dans les finalités de l'expropriation des immeubles au regard des besoins en travaux (DUP ORI et abandon manifeste notamment). La **définition d'une doctrine sur les cas justifiant l'expropriation en cas de travaux non réalisés mériterait d'être clarifié.**

Par ailleurs, dans le cadre des opérations de recyclage des immeubles (après acquisition publique), il est proposé de favoriser le relogement des ménages dans le quartier ou périmètre de l'immeuble traité (dans la mesure du possible) pour éviter les phénomènes de gentrification.

5.3.3 Adapter le code de l'urbanisme et de l'expropriation pour intégrer l'enjeu de l'habitabilité

Le code de l'urbanisme doit être adapté pour justifier la finalité des actions d'aménagement, la préemption et l'expropriation au regard de l'enjeu de l'habitabilité. L'article L 300-1 du code de l'urbanisme définit les actions d'aménagement ou d'opérations d'aménagement de la façon suivante :

« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. »

Dans le cadre de l'instauration de la nouvelle police unique, il est donc proposé d'adapter l'article 300-1 du code de l'urbanisme pour y intégrer l'enjeu d'habitabilité (en lieu et place de la lutte contre l'insalubrité) :

« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de favoriser l'habitabilité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. »

Quant au code de l'expropriation, il devra également être adapté en fonction des propositions qui auront été retenues.

RECOMMANDATIONS

Harmoniser le droit des occupants :

- Adaptation du droit à l'hébergement et au relogement
- Adaptation des modalités de suspension des baux et loyers, voire réduction des loyers
- Adaptation des modalités de conservation de l'allocation

Renforcer les sanctions

- Renforcer et adapter le régime des astreintes (exonération dans certains cas)
- Créer un régime d'amende dès constat de l'infraction
- Reconfigurer la taxe sur les logements vacants ne répondant pas aux critères d'habitabilité
- Élargir le champ des sanctions pénales

Adapter les modalités de substitution publique :

- Privilégier l'exécution d'office en cas de non réalisation des travaux par le propriétaire si le coût de travaux est supérieur à la valeur vénale (ou prorata de la valeur vénale)
- Permettre l'appropriation publique en lieu et place des travaux d'office, privilégier la négociation à l'amiable dans certaines situations, mobiliser l'expropriation simplifiée en cas de manquements graves à l'habitabilité, envisager une indemnisation minorée dans les cas de « carence immobilière ». Adapter les modalités de confiscation de l'indemnité.
- Plus globalement, engager un chantier sur les situations justifiant l'expropriation
- Adapter le code de l'urbanisme et le code de l'expropriation pour intégrer l'enjeu d'habitabilité

6

**OPTIMISER
LES PROCESSUS
ET OUTILS
OPÉRATIONNELS,
FAVORISER L'ÉMERGENCE
DE DISPOSITIFS INNOVANTS**

6.1 AMÉLIORER LA CONNAISSANCE DES SITUATIONS

6.1.1 Pérenniser le PPPI et étudier l'opportunité de l'étendre aux logements vacants

Le PPPI, qui constitue un outil de connaissance assez précieux pour localiser les poches de logements potentiellement indignes, ne porte actuellement que sur le parc privé occupé (la donnée socio-économique sur les ménages constituant un des critères pour définir l'indicateur du PPPI). Il pourrait être utile de poursuivre la mise à jour régulière de l'outil et d'y ajouter le repérage et la veille les informations sur le parc privé vacant.

6.1.2 Centraliser les signalements et les procédures : un outil national pour piloter et évaluer l'action publique, préfigurateur d'un registre national du logement

Comme vu précédemment, l'obsolescence d'ORTHI a conduit les services de l'Etat à s'interroger sur l'évolution de l'outil. Le pilotage et l'évaluation de l'action en faveur de l'habitabilité ne sera possible qu'à condition de créer un **outil national** qui permette de **centraliser** :

- les signalements
- les diagnostics « d'habitabilité » réalisés suite aux signalements
- les procédures de la future police d'habitabilité et des polices actuelles (dont mains levées) mises en œuvre par les acteurs locaux (quel que soit la compétence),
- les procédures avortées (suite à un contentieux)
- les contentieux

Il s'agira de récupérer les données des collectivités (EPCI / communes / départements) mais aussi de l'Etat/ ARS et CAF (outil CRISTAL) grâce à des interfaces / passerelles à créer entre les outils locaux de gestion et l'outil national.

À terme, il pourrait être envisagé un **registre national des logements** (en lien avec le registre national d'immatriculation des copropriétés) qui puisse recenser toutes les informations sur les logements (dont diagnostics). L'article 182 de la loi ELAN prévoit déjà l'obligation de créer un carnet numérique (« pour l'information, de suivi et d'entretien de ce logement ») pour tous les logements anciens qui feraient l'objet d'une cession à compter du 1er janvier 2025. Une articulation du registre national et du carnet numérique permettrait d'offrir une véritable connaissance de l'état des logements en France, d'autant plus que l'outil serait alimenté au fur et à mesure par les diagnostics réalisés.

Pour faciliter l'identification du logement concerné, la généralisation de l'usage de l'invariant fiscal doit être promue.

Les acteurs locaux ont également fait part des limites imposées par la CNIL sur l'accès aux données nominatives des propriétaires bailleurs « récidivistes » (marchands de sommeil). Un échange avec la CNIL sur un accès encadré à certaines données s'avèrerait fort utile pour accélérer le traitement.

Par ailleurs, au-delà de la connaissance des signalements et des procédures, l'enjeu de disposer d'un outil de gestion des procédures s'avère majeur pour les territoires notamment pour disposer de la documentation nécessaire pour la rédaction des arrêtés et partager l'information sur le contenu et l'état d'avancement des procédures avec les partenaires. Localement, les outils existent sur le terrain. Néanmoins, dans le cadre de la création de la nouvelle police de l'habitabilité et de l'instauration de la compétence unique, les collectivités devront adapter leur outil voire créer un nouvel outil de gestion. Pour les collectivités disposant de peu de moyens, il conviendrait d'étudier l'opportunité de créer au niveau national d'un module de gestion de procédures qui puisse être mis à disposition des acteurs locaux.

Enfin, pour faciliter les signalements, des partenariats entre l'autorité compétente et quelques des interlocuteurs privilégiés qui agissent sur le terrain (comme les SDIS) pourraient être établis et généralisés.

6.1.3 Rappeler l'obligation de la publicité foncière et du privilège spécial immobilier, l'étendre à l'EPCI et au département

Les codes du CSP et du CCH précisent que les arrêtés d'insalubrité et de péril prescrivant des travaux ou une et/ou interdiction d'habiter doivent être publiés à la conservation des hypothèques, à la demande du maire ou du préfet (selon le type d'arrêté), aux frais du propriétaire.

Quant aux arrêtés de main levée, ils doivent être publiés à la conservation des hypothèques à la diligence du propriétaire et à ses frais.

Les notaires auditionnés dans le cadre de la mission ont indiqué ne pas toujours disposer de l'information sur les l'existence d'arrêtés dont est frappé un logement destiné à la vente dans la mesure où l'inscription des arrêtés au fichier immobilier de la conservation des hypothèques (ou libre foncier en Alsace Moselle) n'est pas réalisée de manière systématique. Or cette information est primordiale pour informer le futur acquéreur de l'état du bien et des mesures prescrites par l'autorité publique.

Il conviendrait alors d'**adapter les modalités de publicité foncière aux nouvelles procédures créées** et de rappeler à l'autorité compétente l'obligation de publicité foncière pour améliorer l'information sur le bien (notamment pour permettre aux notaires d'informer au mieux les nouveaux acquéreurs).

Les textes prévoient également que le paiement des travaux exécutés d'office ainsi que les frais d'inscription hypothécaire et les frais de relogement ou d'hébergement s'il y a lieu sont garantis par un privilège spécial immobilier inscrit à la conservation des hypothèques à la diligence du maire ou du préfet aux frais du propriétaire.

Cette disposition doit être élargie à l'EPCI (voire le département) et être rappelée à l'autorité qui souhaite effectuer des travaux d'office pour qu'elle puisse recouvrer les frais engagés. Et dans le cas où **la maîtrise d'ouvrage des travaux d'office est déléguée par l'autorité à un opérateur public, les textes doivent prévoir le recouvrement par cet opérateur.**

6.1.4 Partager l'information avec les différentes instances (notamment justice et santé)

Par ailleurs, l'accès à l'information sur les arrêtés doit être permise au juge civil pour mieux apprécier une situation de conflit entre locataire et bailleur (notamment en cas de demande résiliation de bail en raison d'un non-paiement du loyer alors que le non-paiement du loyer se justifie par l'existence d'un arrêté).

Il serait également opportun de modifier l'article 24 V de la loi du 6 juillet 1989 afin de permettre au juge d'inviter les parties à produire tous les éléments relatifs à une procédure sur le logement (dont police spéciale).

De la même manière, la CAF doit être informée systématiquement du constat de manquement à l'habitabilité (rapport sur le logement réalisé à l'issue de la visite) et de l'existence d'un arrêté pour pouvoir engager la conservation de l'allocation logement (ce qui permettrait d'éviter une multiplication des visites et des couts de constats pour un même logement)

Enfin, dans le cas où la situation observée dans le logement risque d'impacter la santé de l'occupant (notamment enfant) et que le signalement n'émane pas du corps médical, il conviendrait de définir les modalités d'information du personnel de la santé en charge du suivi de la famille.

6.2 DONNER LES MOYENS AUX PROPRIÉTAIRES DE FAIRE LES TRAVAUX

L'action incitative en faveur de la réhabilitation du parc privé et les dispositifs d'accompagnements des propriétaires ont montré leur efficacité lorsqu'ils étaient bien calibrés et qu'ils venaient compléter l'arsenal coercitif.

Aussi, l'enjeu majeur de la politique en faveur de l'habitabilité est de permettre la maîtrise d'ouvrage privée des opérations de réhabilitation grâce à des aides et un appui opérationnel adapté, notamment pour les plus démunis.

6.2.1 Systématiser l'accompagnement, organiser la maîtrise d'ouvrage et renforcer le financement pour les propriétaires bailleurs, propriétaires occupants (dont accédants) et locataires

Dans les territoires tendus, compte tenu de la pression exercée sur le marché du logement et l'insuffisance de logements sociaux, un des objectifs que doit viser la puissance publique est le déclenchement de la décision de travaux par les propriétaires lorsque la police porte sur des désordres dans le logement ou l'immeuble (propriétaires occupants, propriétaires bailleurs ou syndicat de copropriétaires).

Dans les territoires détendus, l'enjeu majeur est le maintien à domicile pour les propriétaires occupants.

Il apparaît donc pertinent d'informer le propriétaire / copropriété dont le bien est frappé d'un arrêté (prescrivant notamment la réalisation de travaux) de l'existence d'aides financières (subventions / dispositifs fiscaux) et de **systématiser l'offre d'accompagnement** (technique, juridique et social) pour la réalisation des travaux en généralisant les dispositifs de type PIG ou OPAH par exemple (hors secteurs prioritaires).

Pour les **propriétaires occupants**, non professionnels, l'accompagnement sous la forme d'une assistance à maîtrise d'ouvrage s'avère insuffisante (conseil auprès du propriétaire). En effet, les propriétaires occupants, généralement modestes, ne maîtrisent pas les modalités de pilotage d'un programme de travaux de réhabilitation (demande de devis aux entreprises, sélection des offres, commande des travaux aux entreprises, suivi de chantier, réception du chantier...). La complexité technique et juridique liée à la réalisation des travaux sur un bâti dégradé implique la création d'un nouveau métier qu'est « **la maîtrise d'ouvrage déléguée** ». Il faut alors prévoir la création d'un financement spécifique de l'ANAH / Action Logement pour cet accompagnement qui peut être réalisé par les acteurs qui interviennent déjà en AMO (opérateurs associatifs ou bureaux d'études spécialisés). En ce qui concerne le traitement de l'incurie (amoncellement de déchets, encombrants... dans le logement), actuellement il n'existe pas d'accompagnement social spécifique ou de financement pour la réalisation des travaux de nettoyage. Il est donc proposé de développer un accompagnement dédié pour aider l'occupant (dont le locataire) dans la démarche de résorption de l'incurie (notamment accompagnement médico-social) et de créer une aide (ANAH) pour financer les travaux pris en charge par l'occupant.

Dans les secteurs prioritaires, **compte tenu de l'ampleur des coûts de travaux à réaliser, un renforcement des aides** (ANAH et action Logement notamment) existantes pourrait constituer un levier considérable pour réduire le reste à charge. Une réflexion sur le financement des travaux liés à l'amiante devrait être engagée (d'autant plus que les surcoûts de travaux générés par la prise en compte de l'amiante dans un chantier sont très lourds)

En ce qui concerne l'accession sociale à la propriété de logements dans les centres anciens, elle constitue un enjeu majeur. Toutefois, la disparition annoncée du PTZ dans le neuf en zone B2 et C risque d'impacter la faisabilité des opérations de requalification des immeubles en centres anciens. En effet, compte tenu de l'ampleur des travaux à réaliser pour assurer leur « habitabilité », certaines opérations relèvent plus d'une opération neuve que d'une opération dans l'ancien au sens fiscal (selon la définition actuelle du neuf et de l'ancien et des taux actuels de TVA), soit un double risque : risque économique par un classement en TVA neuf à 20% (au lieu d'une TVA à 10% en ancien) et un risque opérationnel par le fait que l'opération ne serait plus éligible au PTZ. De la même manière, les opérations de construction neuve résultant d'une démolition / reconstruction d'un logement ou immeuble ne répondant pas aux critères d'habitabilité relèveraient d'une opération neuve et ne seraient plus éligible au PTZ. La typologie des opérations en B2 et C dans les centres anciens devra être étudiée pour définir l'outil le plus adapté pour favoriser l'accession sociale ou intermédiaire à la propriété.

L'opportunité d'une **réduction de TVA pour les travaux d'habitabilité** (comme pour les travaux d'amélioration énergétique), **soit 5.5% au lieu de 10%** (voire 20% lorsqu'ils peuvent être assimilés à de la construction neuve en raison de l'état de la structure ou de la nature des travaux) devrait également être étudiée. Cette disposition pourrait être ouverte dans les secteurs à forts enjeux / dans les centres anciens dégradés.

Pour les **propriétaires bailleurs**, il convient de maintenir les dispositifs favorisant la maîtrise des loyers (subventions ANAH, avantage fiscal pour les conventionnements sur 9 ans, dispositif Denormandie). Il conviendrait donc de faire connaître les dispositifs d'intermédiation locative et de **fixer à l'ANAH des objectifs plus ambitieux en termes de production d'une offre locative à loyer maîtrisé** (notamment dans les centres anciens pour diversifier l'offre produite).

En cas de locaux « impropres à l'habitation » qui peuvent être techniquement et juridiquement convertis en logements, les propriétaires peuvent solliciter des aides de l'ANAH destinées à la « **transformation d'usage** ». Cette aide, qui peut également être sollicitée pour la transformation de locaux commerciaux (notamment en RDC d'immeubles) en logement, mériterait d'être connue voire adaptée pour favoriser une offre nouvelle de logements.

6.2.2 Renforcer la gestion et l'accompagnement des copropriétés en difficulté

Pour la gestion des copropriétés en difficulté, les acteurs auditionnés ont fait part des difficultés de disposer d'administrateurs judiciaires en nombre suffisant et compétents en matière de redressement des copropriétés notamment pour la réalisation de certaines actions ou missions (scissions de grandes copropriétés...). Malgré l'existence de textes précisant

les diplômes exigés pour assurer le rôle d'administrateur provisoire, le niveau de compétence et d'expérience des administrateurs reste insuffisant face à la complexité du sujet. Il pourrait être opportun de constituer un vivier d'administrateurs confirmés et reconnus dans la gestion des copropriétés en difficulté.

Le recours au monde HLM (bailleurs sociaux, coopératives pourrait être également être encouragé pour gérer des copropriétés en difficulté (en tant que syndic ou administrateur provisoire). En effet, la pratique du régime de la copropriété rendue nécessaire par la vente HLM ou des actions de portage de lots dans les copropriétés en difficulté par certains d'entre eux pourrait contribuer à faciliter la gestion des copropriétés.

L'insuffisance du nombre d'administrateurs potentiels mobilisables sur la gestion des copropriétés accentue les freins au redressement. Un des facteurs expliquant la réticence des administrateurs à s'engager sur ce type de mission est l'absence de trésorerie au sein des copropriétés pour leur permettre d'agir, notamment en cas d'urgence.

En 2012, le rapport de Dominique Braye « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés » avait préconisé la **création d'un fonds d'avance pour permettre aux administrateurs provisoires désignés par le juge d'engager des dépenses urgentes pour les copropriétés endettées sans trésorerie** (notamment réalisation de travaux d'urgence). Cette proposition mériterait d'être réétudiée à l'aune de l'élaboration d'un plan pour favoriser l'habitabilité.

En cas de nécessité de réaliser des travaux d'urgence, l'article 18 du code de la copropriété précise que le syndic est chargé d'administrer l'immeuble, de pourvoir à sa conservation, à sa garde et à son entretien et, **en cas d'urgence, de faire procéder de sa propre initiative à l'exécution de tous travaux nécessaires à la sauvegarde de celui-ci**. Il doit alors informer les copropriétaires des travaux réalisés et convoquer immédiatement une assemblée générale pour les ratifier.

Il est proposé de faire connaître cette disposition aux collectivités afin d'encourager la réalisation de travaux relevant d'une police de l'habitabilité.

En ce qui concerne les aides financières, l'ANAH a renforcé en fin d'année 2018 les aides aux syndicats à destination des copropriétés en difficulté, notamment pour financer la réalisation des travaux relevant de l'urgence (jusqu'à 100% du montant des travaux HT) et pour financer les surcoûts de gestion. Ces aides, qui constituent un enjeu majeur pour assurer la sécurité des occupants, mériteraient d'être mieux connues des collectivités.

En revanche, concernant les prêts bancaires, un point d'achoppement majeur demeure : **la réticence des banques à proposer / octroyer des prêts collectifs à destination des copropriétés fragiles ou en difficulté**. De nouvelles discussions avec les organismes bancaires mériteraient d'être engagées.

6.2.3 Dans les centres anciens, permettre la maîtrise d'ouvrage collective d'initiative privée

Dans les centres anciens, les acteurs sont confrontés à l'**imbrication des immeubles et la solidarité « technique » des bâtiments (châteaux de cartes horizontaux)**. L'amélioration des conditions d'habitabilité et la réalisation de travaux dans ces immeubles imbriqués exige alors une coordination opérationnelle entre propriétaires de différents immeubles mitoyens.

Aussi, pour éviter à la puissance publique d'acquérir ces biens pour agir en substitution des propriétaires privés, des outils dédiés pourraient être développés pour favoriser **la maîtrise d'ouvrage collective d'initiative privée** (comme l'élargissement de la formation des AFU (association foncière urbaine) à tous les travaux de réhabilitation, dont ceux qui ne relèvent pas d'une ORI).

L'absence de gestionnaire professionnel dans les petites copropriétés de centre ancien constitue un frein réel pour la réalisation des travaux d'immeubles dégradés et imbriqués dont la maîtrise d'ouvrage requiert certaines compétences. Les syndics professionnels fixent des forfaits très élevés pour pouvoir équilibrer l'économie de la gestion d'une copropriété de petite taille et les copropriétaires ne voient pas l'intérêt de recourir à un syndic professionnel (jugé trop cher). Il est donc proposé d'étudier la faisabilité de confier à un **syndic unique la gestion de l'ensemble des immeubles inscrits dans un ilot pour permettre une optimisation des coûts de gestion et de la maîtrise d'ouvrage des travaux**. Une expérimentation pourrait être réalisée sur un site avec des collectivités et copropriétaires volontaires, accompagnée d'une incitation financière.

Une autre réponse pour organiser la maîtrise d'ouvrage d'un ensemble d'immeubles « imbriqués » mériterait d'être étudiée : l'administrateur provisoire unique à l'échelle d'un ilot en cas de multiples copropriétés défaillantes.

Enfin pour faciliter la gestion des copropriétés de grande taille, la loi ALUR a renforcé les mesures permettant leur scission (scission d'office par l'administrateur provisoire par exemple). Inversement, dans le cas de petites copropriétés défailtantes et techniquement imbriquées, l'opportunité d'un regroupement d'office de plusieurs copropriétés de petite taille en une copropriété unique à l'échelle d'un ensemble d'immeubles ou d'un îlot pourrait être étudié.

6.3 POUR LES SITUATIONS LES PLUS COMPLEXES, ORGANISER LA SUBSTITUTION PUBLIQUE EN CAS D'INCAPACITÉ OU DÉFAILLANCE DU PROPRIÉTAIRE

Lorsque les propriétaires ne peuvent ou ne veulent pas réaliser les travaux, la puissance publique peut se substituer aux propriétaires. Cette substitution peut prendre différentes formes :

- Travaux d'office sous maîtrise d'ouvrage publique (mais dans ce cas la propriété du bien n'est pas transférée à l'autorité publique, elle reste privée),
- Acquisition par la puissance publique (transfert de la propriété de manière pleine ou démembrée) pour la réalisation de travaux ou tout autre projet d'utilité publique

Afin de faciliter la substitution, les moyens des autorités locales doivent être renforcés.

6.3.1 Professionnaliser la réalisation de travaux d'office par la collectivité ou l'Etat

Actuellement, en cas de défaillance ou d'incapacité du propriétaire effectuer les mesures prescrites par arrêté, l'autorité compétente (Maire ou préfet) devra exécuter ces mesures d'office. Les auditions ont mis en exergue le manque de moyens et d'expertise dans les services des communes pour assurer la maîtrise d'ouvrage de ces travaux, ainsi qu'une complexité juridique et procédurale excessive. L'amélioration des conditions d'habitabilité par voie coercitive implique de faire évoluer la loi pour permettre la **délégation de la maîtrise d'ouvrage des exécutions d'office à un opérateur public** (qui puisse également pouvoir recouvrer les frais engagés auprès des propriétaires).

Aussi, pour encourager les collectivités à s'inscrire dans une action coercitive, il est proposé d'élargir le champ de compétence des EPF (d'Etat et locaux) pour qu'ils puissent bénéficier par l'autorité compétente (Collectivité ou Etat le cas échéant) de la délégation de maîtrise d'ouvrage de l'exécution d'office des mesures sur un parc (privé). Les EPF, étant des établissements publics, pourraient par ailleurs recouvrer en lieu et place des collectivités / Etat les frais engagés au titre de l'exécution d'office et donc en « autofinancement ».

Pour cela, il conviendrait de :

- Faire évoluer le code de l'urbanisme et revenir partiellement sur l'ordonnance de 2011 relative aux EPF et aux EPA sur l'intervention des EPF sur terrain d'autrui,
- Prévoir dans le CCH la délégation à la maîtrise d'ouvrage des travaux d'office

Malheureusement certains territoires ne sont pas couverts par un EPF d'Etat ou local. En l'absence d'EPF, l'ANCT (Agence Nationale de la Cohésion Sociale), à travers sa compétence foncière aurait pu offrir aux collectivités démunies cette ingénierie d'expertise, de maîtrise d'ouvrage et d'acquisition. Or, son champ d'intervention se limitera d'après les textes à l'acquisition des commerces. Il s'avère donc nécessaire de constituer / mobiliser un opérateur public pour pallier l'absence d'EPF dans certains territoires.

Enfin, il sera utile de faire connaître les aides de l'ANAH pour le financement des travaux d'office exécutés par la collectivité (dans le cas où elle ne délèguerait pas la maîtrise d'ouvrage à l'EPF). La subvention n'intervenant qu'après réalisation des travaux, l'instauration d'un **régime d'avances** de cette aide pourrait faciliter l'exécution des travaux par la collectivité (ou son opérateur qui doit pouvoir percevoir les aides relatives aux travaux d'office si ils sont réalisés au nom de la collectivité).

6.3.2 Sécuriser les différents modèles et formes d'appropriation publique

La substitution peut également prendre la forme d'une appropriation publique du logement ou de l'immeuble pour pouvoir, après relogement et accompagnement social des ménages le cas échéant, le réhabiliter ou le démolir (génér-

ralement pour la production d'une offre nouvelle de logements sociaux), notamment dans les centres anciens.

Le recyclage de l'habitat insalubre en centre ancien présente deux contraintes principales au regard de la morphologie urbaine, des caractéristiques du bâti et du marché local : **des coûts d'intervention et des déficits d'opération très élevés** (dépenses liées aux acquisitions / travaux de restructuration ...) et le besoin de disposer d'une expertise technique et juridique de haut niveau pour requalifier ce parc (absence d'opérateurs / aménageurs spécialisés). Le processus continu de déqualification des centres anciens en France illustre parfaitement ces difficultés. Or, la paralysie des autorités face à **cette complexité opérationnelle de la requalification des centres anciens nourrit le phénomène de périurbanisation et d'artificialisation des sols**.

Les cas d'acquisition en régie sont rares (car risqués sur le plan financiers et juridiques). L'acquisition du bien est généralement confiée à un opérateur (opérateur aménageur du type SPL / SEM ou un établissement foncier qui aura la charge de réaliser une action de portage temporaire avant de revendre le bien à un aménageur ou bailleur – dont bailleur HLM / SA d'HLM). Force est de constater que l'importance du montant des déficits d'opération réalisée en centres anciens n'incite pas les aménageurs à s'inscrire dans ce type de projet sans garantie financière pour sécuriser a minima le montage, malgré les aides financières mobilisables (ANAH / ANRU notamment)

Or, certains territoires sont dépourvus d'opérateurs aménageurs et les EPF, même si certains d'entre eux sont engagés dans lutte contre l'habitat indigne, ne sont pas incités à acquérir du foncier qui n'entraîne pas une production « massive » de logements sociaux

Afin de favoriser une intervention maîtrisée en centre ancien, il apparaît donc utile de permettre aux EPF d'acquérir du foncier bâti dégradé, de le restructurer **complètement** (gros œuvre au-delà de leurs missions définies dans le code de l'urbanisme sur le clos-couvert) dans le cas spécifique du traitement de l'habitabilité des logements et de le revendre pour une production d'une offre nouvelle (avec une **minoration du coût lors de la revente** à un investisseur ou un opérateur à adapter au cas par cas, le cas échéant). Dans les territoires détendus, **l'acquisition des biens dégradés par les EPF et leur démolition pourrait également contribuer à la désartificialisation des sols, en lien avec les SAFER (Sociétés s'aménagement foncier et d'établissement rural)**.

Actuellement, il n'existe pas de doctrine nationale pour l'intervention des EPF en centres anciens qui organisent et programment leur action selon les demandes des collectivités et selon l'histoire de chaque EPF. Il apparaît désormais essentiel que les **EPF (locaux et Etat) intègrent un corpus de missions « obligatoires » en contrepartie de la TSE prélevée vers des missions d'intérêt général « standard » dont la l'action sur l'habitabilité**.

L'intervention des EPF sera principalement sollicitée par les communes qui ne disposent pas de concession d'aménagement avec une SEM ou une SPL ou un aménageur.

Pour cela, il conviendrait de :

- **Fixer des objectifs aux EPF de traitement de l'habitabilité** (pour intervenir en travaux d'office et plus largement pour requalifier les centres anciens), voire de **désartificialisation des sols**.
- Établir une doctrine nationale, des processus et des leviers mobilisables pour contribuer à l'effort national d'intervention dans les zones rurales, ou anciennes dans le cadre d'Action Cœur de Ville par exemple.
- **Redéfinir le proto-aménagement** (élargi en partie au gros œuvre avant la revente à un aménageur) sachant que qu'il n'y a pas de risque de concurrence entre EPF et aménageurs dans la mesure où les EPF interviennent sur des actions d'intérêt général très couteuses qui n'intéressent pas les acteurs privés.

Il faut également de rappeler que le régime d'aides de l'ANAH a été élargi en juin 2019 pour permettre aux EPF (ainsi qu'aux EPA, SEM, SPL/SPLA, organismes HLM et concessionnaires) de mettre en œuvre :

- des opérations de DIIF (dispositif d'intervention immobilière et foncière) dans un objectif de production d'un parc locatif à loyer maîtrisé et de régulation du marché locatif privé tant en qualité de l'offre que dans un souci de mixité sociale
- et de VIR (vente d'immeuble à rénover) à des propriétaires privés

Afin de fluidifier les mécanismes d'acquisition publique, il est suggéré d'inciter à la création de SPL/SPLA de dimension régionale (en lien éventuellement avec la région) afin de limiter la fracture territoriale en intervenant sur des secteurs dépourvus d'acteurs opérationnels.

Dans les territoires dotés d'opérateurs aménageurs ou de bailleurs HLM, il convient de maintenir leur rôle pour la réalisation d'actions d'acquisition, de portage dans le cadre des opérations de recyclage des immeubles insalubres.

Certains territoires interrogés ont également mis en exergue le manque de moyens humains dans les services des domaines et des pratiques très hétérogènes d'estimation des biens. Il est donc suggéré d'établir une méthode d'estimation des biens applicable à tout type de territoire afin d'harmoniser les pratiques et de fixer comme priorité l'estimation des biens en cas d'existence d'une police unique.

6.3.3 Eviter l'appropriation de la pleine propriété : démocratiser le bail à réhabilitation, expérimenter le bail à réhabilitation « d'office » et valoriser l'intervention des OFS

Une autre forme de substitution (ou semi-substitution) est possible avec le bail à réhabilitation créé en 1990. Il s'agit d'un dispositif qui permet aux propriétaires (occupant ou bailleur) de faire réhabiliter leur immeuble ou logement par un organisme de type **association (MOI – maîtrise d'ouvrage d'insertion), bailleur HLM ou collectivité (dit preneur)**. Le preneur s'engage à réaliser et financer des travaux d'amélioration dans un délai déterminé et à le louer pendant la durée du bail. Le propriétaire occupant devient alors « locataire » du preneur et devra s'acquitter d'un loyer.

Le bail à réhabilitation (L. 252-1 du CCH) est conclu pour une durée de **douze ans minimum**. Pendant la durée du bail, le preneur assure la gestion du logement et les frais (gestion locative, entretien, charges de copropriété). Le propriétaire récupère son bien à la fin du bail.

L'intérêt de ce dispositif est évident pour les propriétaires occupants qui ne sont pas en capacité de financer des travaux. Faire connaître l'existence de ce dispositif très « discret » contribuerait à lever certains leviers dans la mise en œuvre des procédures

Par ailleurs, il sera opportun d'étudier la faisabilité juridique et économique du bail à réhabilitation « d'office » qui contraindrait les propriétaires à se séparer seulement de la gestion de leur bien pour une durée déterminée sans que la collectivité n'ait à acquérir le bien (sur les parties communes / privatives).

D'autres formes de démembrement de propriétés (notamment via les organismes fonciers solidaires et la séparation de la propriété foncière et immobilière) pourraient être étudiées pour améliorer les conditions d'habitabilité des immeubles / logements existants. Les OFS (L 329-1 du CU), organismes à but non lucratif et agréés par le préfet de région ont pour objet d'acquérir et gérer des terrains, bâtis ou non, pour de réaliser des logements à usage d'habitation, destinés à la location ou à l'accession à la propriété. Les OFS acquièrent et conservent la propriété du terrain, les preneurs, quant à eux, continuent de bénéficier de la propriété du bâtiment situé sur ce terrain. La recette issue de la vente du terrain permet alors aux preneurs de réaliser des travaux du bâtiment. A ce jour, peu d'opérations de ce format ont été engagées sur des immeubles existants pour favoriser le traitement de l'habitat indigne. Une expérimentation pourrait être envisagée dans certains secteurs.

6.3.4 Pour les travaux d'office et de restructurations du bâti au titre du recyclage, réduire la TVA à 5,5%

Comme pour les propriétaires privés, il est proposé de ramener à 5,5% de taux de TVA pour les travaux portés par la collectivité ou les EPF (en travaux d'office, restructuration, amélioration). Ce dispositif incitatif pourrait être instauré pour une période de 10 ans pour donner les moyens aux acteurs de requalifier l'habitat dans les centres anciens.

6.4 AMÉLIORER L'OFFRE DE RELOGEMENT ET D'HÉBERGEMENT PROVISOIRE

L'absence d'offre de logement accessible contribue au développement de l'habitat indigne mais freine également son traitement. Le déficit de solutions de relogement provisoire, voire de relogement définitif ou d'hébergement entraîne une paralysie totale des parcours résidentiels et maintient les ménages dans des situations dramatiques, notamment dans les territoires tendus. L'insuffisance de l'offre empêche également le propriétaire bailleur de répondre à ses obli-

gations de relogement ou d'hébergement provisoire des occupants lorsque son logement est frappé d'un arrêté.

À noter qu'en termes d'attribution de logement social, dans certains départements les ménages issus du DALO sont prioritaires par rapport à ceux issus d'un logement indigne. Aussi, dans ces départements, les ménages en situation d'habitat indigne sont incités à recourir à un dossier DALO.

6.4.1 Expérimenter de nouvelles solutions pour le relogement / hébergement provisoire pendant la durée des travaux :

En premier lieu, il est proposé d'expérimenter la **création de « logements » (de type résidences sociales) sous forme de modulaires** (transformables, démontables, utilisables pour différents usages, détruits au bout de 5 à 7 ans par exemple) sur des terrains publics (réserves foncières par exemple), à proximité des immeubles ou logements sur lesquels sont réalisés des travaux pour accueillir les ménages pendant la durée des chantiers. Il s'agirait alors de délivrer un **permis « temporaire »**. Cette proposition, loin d'être idéale, permettrait d'offrir une solution d'hébergement provisoire rapide aux cas les plus urgents, dans leur quartier (continuité de la scolarité des enfants, accès aux services...) jusqu'à leur retour dans le logement après travaux et contribuer à éviter la gentrification.

Des solutions techniques pourraient être étudiées avec des professionnels du bâtiment par exemple.

Pour faciliter le relogement provisoire des ménages, la mobilisation des bailleurs HLM (ou d'autres bailleurs) pourrait s'avérer incontournable. L'article L 521-3-4 du CCH sur les modalités d'hébergement ou relogement précise que : « Dans les cas prévus à l'article L. 521-1 et aux fins de faciliter l'hébergement des occupants par les propriétaires ou exploitants qui y sont tenus ou, en cas de défaillance de ceux-ci, par les autorités publiques compétentes, **tout bailleur ou toute structure d'hébergement, nonobstant toute stipulation contraire, peut conclure avec toute personne, publique ou privée, la convention nécessaire à la mise à disposition de locaux ou logements, à titre d'occupation précaire.** »

Cette disposition mériterait d'être connue et généralisée.

6.4.2 Pour le relogement définitif, renforcer l'offre de logements sociaux

Il conviendrait de considérer les ménages vivant des logements à risque pour leur santé et leur sécurité au même rang de priorité que les ménages du DALO.

En ce qui concerne l'attribution des logements sociaux, les logements construits se répartissent entre réservataires de la manière suivante :

- Action Logement : 40 % des logements construits.
- État (contingent préfectoral) : 30 %, dont 25 % affectés aux personnes prioritaires, notamment les personnes handicapées, mal logées ou défavorisées.
- Communes : 20 %.
- Organismes HLM, les conseils généraux, le Conseil Régional d'Ile de France et les caisses d'allocations familiales : ils se répartissent les 10 %.

Dans les zones tendues, il s'avère que le taux de 25% ne suffit pas à résorber le flux de demandes de logement social. Il est donc proposé de modifier l'article R 441.5 du CCH qui fixe les règles de réservation. L'article prévoit qu'un préfet peut, « à titre exceptionnel, déroger à ces limites pour une durée déterminée, pour permettre le logement des personnels chargés de mission de sécurité publique ou pour répondre à des besoins d'ordre économique ». Il est proposé que parmi les cas qui ouvrent droit à la **dérogation de dé plafonner la part de réservation figurent les personnes « mal logées »** (dans les zones tendues ou à forts enjeux de manquement aux conditions minimales d'habitabilité par exemple).

Par ailleurs, seul le développement d'une offre sociale abordable peut fluidifier les flux. Certaines collectivités signent des **chartes de relogement avec des bailleurs sociaux** qui s'engagent à accueillir des ménages dans leur parc en échange de droits à construire. Cette pratique, mise en œuvre en Seine-Saint-Denis notamment a fait ses preuves et pourrait être reproduite dans les territoires à forts enjeux.

6.4.3 Pour les personnes en situation irrégulière, proposer des solutions d'hébergement adaptées

Une frange des logements indignes est occupée par des ménages issus de l'immigration (réfugiés politiques, immigration économique, climatique...). Une part importante de ces ménages est en situation irrégulière, non éligible aux solutions pérennes de logement et devient captive des parcours résidentiels développés par les propriétaires malveillants qui se sont spécialisés dans l'« accueil » de ces ménages notamment en se « professionnalisant » dans la division pavillonnaire.

Pour ces ménages, il devient urgent de définir un plan de développement des centres d'hébergement. Compte tenu du caractère transfrontalier de l'immigration, la **construction d'une politique européenne** avec des financements européens dédiés, voire financement des nations unies, pourrait contribuer à améliorer les conditions de vie des migrants.

RECOMMANDATIONS

Améliorer les processus opérationnels

Améliorer la connaissance des situations : centraliser les signalements et les procédures dans un outil de gestion national, envisager à terme un registre national des logements, généraliser l'usage de l'invariant fiscal

Rappeler l'obligation de publicité foncière des procédures et du privilège spécial immobilier (pour le recouvrement des dépenses liées à l'exécution d'office)

Partager l'information sur les procédures avec les différentes instances

Donner aux propriétaires les moyens de faire les travaux : systématiser l'offre d'accompagnement, organiser la maîtrise d'ouvrage, renforcer et adapter les financements.



7

**DÉPLOYER
DES PLANS
TERRITORIAUX,
INTERVENIR DANS LES SECTEURS
PRIORITAIRES ET RENFORCER
L'APPUI AUX TERRITOIRES**



7.1 FAIRE DU PLH LE DOCUMENT DE PROGRAMMATION DE L'ACTION EN FAVEUR DE L'HABITABILITÉ ET DE LA PRÉVENTION

L'efficacité de l'action en faveur de l'habitabilité des logements repose sur la **territorialisation des enjeux** et la priorisation de l'intervention sur les secteurs à forte concentration de situations à risque pour la santé ou la sécurité des personnes. Préalablement à toute action, l'EPCI doit formaliser sa stratégie territoriale dans le PLH (programme local de l'habitat), partagé avec l'ensemble des acteurs concernés.

Actuellement, les textes relatifs au PLH précisent que le PLH doit repérer l'habitat indigne mais sans préciser qu'il doit intégrer les objectifs de traitement de l'habitat indigne.

En effet, le CCH stipule que « *Le programme local de l'habitat définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain, et la mixité sociale et à améliorer la performance énergétique de l'habitat et l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements ... Ce diagnostic inclut un repérage des situations d'habitat indigne...* »

Qu'il doit préciser « *les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation, notamment énergétique, du parc existant, qu'il soit public ou privé, et les actions à destination des copropriétés en difficulté, notamment les actions de prévention et d'accompagnement. A cette fin, il précise les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, le cas échéant, les opérations de requalification des copropriétés dégradées et les actions de lutte contre l'habitat indigne* ».

Aussi il est proposé d'ajuster la définition du PLH de manière à mieux prendre en compte l'objectif de traitement de l'habitabilité, de prévention et de ciblage des sites prioritaires à forts enjeux.

■ Soit la rédaction suivante :

« *Le programme local de l'habitat définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain, et la mixité sociale, garantir l'habitabilité des logements et à améliorer la performance énergétique de l'habitat et l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements... Ce diagnostic inclut un repérage des situations d'habitat indigne des logements ne répondant pas aux conditions d'habitabilité, notamment ceux concentrés dans des secteurs ou îlots à forts enjeux... Qu'il doit préciser les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation, notamment énergétique, du parc existant, et des logements ne répondant pas aux conditions d'habitabilité, qu'il soit public ou privé, et les actions à destination des copropriétés en difficulté, notamment les actions de prévention et d'accompagnement. A cette fin, il précise les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, le cas échéant, les opérations de requalification des copropriétés dégradées et les actions sur l'habitabilité des logements de lutte contre l'habitat indigne, notamment dans les secteurs prioritaires à forts enjeux* ».

Un des facteurs de réussite de la réalisation des travaux est l'accompagnement dont peut bénéficier le propriétaire. Aussi il conviendra de systématiser l'offre d'accompagnement pour permettre le traitement des situations. Le PLH devra alors prévoir les dispositifs permettant d'accompagner les propriétaires.

Enfin, l'instauration de la politique de l'habitabilité nécessitera l'**adaptation du PDALHPD** (plan départemental d'action pour logement et l'hébergement des personnes défavorisées) qui, piloté par l'Etat et le département, vise à définir les objectifs et les moyens pour aider les personnes fragilisées, sans abri ou mal logées, à accéder à des hébergements ou des logements adaptés à leurs besoins.

7.2 POUR LES SECTEURS PRIORITAIRES, CRÉER UN « PACKAGE » DÉDIÉ À L'HABITABILITÉ RÉSIDENIELLE ET ENVIRONNEMENTALE, ARTICULÉ AVEC D'AUTRES POLITIQUES, ET CONSTRUIRE UN PLAN DÉCENNAL

La concentration lourde de situations d'habitat indigne, notamment dans les poches de centres anciens, ne peut être résorbée qu'avec des moyens massifs et coordonnés. Comme vu précédemment, la notion de santé et de bien-être

physique de l'occupant est également impactée par l'environnement proche du logement. Aussi, l'action sur l'habitabilité ne pourra s'avérer efficace que si elle prend en compte toutes les sources de risques sanitaires (**risques endogènes liés au logement lui-même ainsi que les risques exogènes liés à son environnement urbain**) et s'il s'organise autour d'un projet multi-scalaire (échelle du logement, de la parcelle, de l'îlot et du quartier) et partenarial.

Par ailleurs, la pertinence d'une politique d'habitabilité repose sur son articulation avec les politiques de l'habitat, les politiques de développement économique, de revitalisation territoriale, de renouvellement urbain ou de grandes opérations d'urbanisme. Aussi, il ne s'agit pas de créer un nouveau dispositif pour favoriser l'habitabilité mais de permettre à tout projet territorial en cours ou à venir d'intégrer des mesures spécifiques relatives à l'habitabilité résidentielle et urbaine ou environnementale, en lien avec les autres actions.

Il existe déjà différents dispositifs opérationnels dédiés au traitement de l'habitat indigne ou dégradé (PIG, OPAH, ORCOD, ORT, GOU...) qui répondent à des enjeux très spécifiques, dont l'amélioration de l'habitat (cf annexe sur les dispositifs existants).

Aussi, il est proposé de créer un « **package** » **opérationnel et financier sur 10 ans**, pour agir globalement sur les conditions d'habitabilité du logement et de la ville afin de réduire les risques pour la santé des occupants dans le cadre d'une stratégie urbaine durable.

Ce package pourrait constituer :

- Soit un volet « habitabilité » à ajouter dans les dispositifs ou projets existants
- Soit un dispositif dédié à l'habitabilité en cas d'absence d'autre dispositif traitant l'habitat ou l'aménagement urbain (en l'absence d'autre projet territorial)

7.2.1 Créer un dispositif d' « Outils coordonnés pour traiter l'habitabilité, le cadre de vie et l'environnement » (OCTHAVE)

Il s'agirait d'un dispositif qui pourrait être nommé « **Outils coordonnés pour traiter l'habitabilité, le cadre de vie et l'environnement** » (OCTHAVE) qui permettrait à l'issue d'une étude globale et la définition d'une stratégie de court, moyen et long terme :

Sur le volet « habitabilité du logement » :

- Faciliter les signalements, les diagnostics et la prise d'arrêtés, sécuriser les procédures
- Assurer un suivi des arrêtés et de la mise en œuvre des mesures prescrites pour améliorer les conditions d'habitabilité des logements,
- Assurer un accompagnement et un suivi des ménages
- Renforcer l'action contre les marchands de sommeil
- Faciliter la réalisation des travaux par les propriétaires de bonne foi
- Permettre la réalisation de travaux d'office en cas de défaillance du propriétaire
- Encadrer les acquisitions des logements ou immeubles pour les situations bloquées
- Fluidifier les circuits d'hébergement, relogement provisoire ou définitif
- Favoriser une offre nouvelle (ou renouvelée) de logements
- Articuler l'action sur les logements avec un éventuel projet urbain, notamment en vue de la requalification des îlots dégradés

Sur le volet « habitabilité de l'environnement et du cadre de vie » :

- Prendre en compte des variations climatiques (notamment surchauffe) et les îlots de chaleur urbains
- Prendre en compte des différentes nuisances (bruit, pollution de l'air, pollution des sols)
- Aménager des zones « vertes » (murs, terrasses végétalisées...) et « bleues » (fontaines, humidification des sols...)
- Faciliter l'architecture « bioclimatique », l'usage des matériaux biosourcés (en circuit court) et la réutilisation des matériaux issus de la réhabilitation des immeubles existants

- Favoriser l'usage des énergies renouvelables
- Organiser le traitement des déchets
- Prendre en compte des risques naturels ou technologiques

Aussi, pour inciter les collectivités à se mobiliser sur ces opérations, il pourrait être créé dans le cadre d'OCTHAVE, un **package composé des 10 outils** suivants :

- Une **coordination collectivité / état / parquet / police / services sociaux** pour le traitement de l'habitabilité et la lutte contre les « marchands de sommeil » (des équipes de police dédiées pour la réalisation des enquêtes par exemple)
- Un **plan d'accompagnement médico-social et de relogement (voire charte de relogement avec les bailleurs HLM)**
- L'autorisation de construction de **modules temporaires de logements** (permis temporaire) pour assurer le relogement provisoire pendant la durée des chantiers
- Un dispositif d'accompagnement et un **renforcement des aides des partenaires financeurs** destinés aux propriétaires / copropriétés, locataires,
- un **renforcement des financements dédiés aux collectivités / opérateurs pour le recyclage** des immeubles acquis pour la réalisation de travaux d'office, des opérations de recyclage, de DIIF ou de VIR
- La création de nouvelles aides destinées à améliorer le cadre de vie pour **l'aménagement de zones « vertes » (cours ou terrasses végétales dans les immeubles d'habitation** par exemple) et « bleues » (ANAH, ANRU, Action Logement, ADEME...)
- Un **droit de préemption urbain renforcé** qui peut être délégué à l'opérateur en charge de l'opération
- La **mobilisation de l'EPF** pour la délégation de maîtrise d'ouvrage pour la réalisation des travaux d'office et l'acquisition des biens et le confortement des immeubles, avant revente à un bailleur
- Une **réduction de TVA à 5,5% pour tous les travaux visant l'habitabilité** (réalisés par les propriétaires ou les opérateurs), **Dispositif fiscal « de Normandie »** (élargissement à tous les secteurs à forts enjeux d'habitabilité), dispositif **Malraux majoré/ renforcé et dispositif spécifique pour l'accession « maîtrisée » à la propriété suite à une amélioration ou démolition / reconstruction dans l'ancien**
- Expérimentation d'**actions innovantes finançables** : bail à réhabilitation d'office, l'usage de matériaux biosourcés (circuit court), gestion / coordination de la gestion des immeubles à l'échelle d'un îlot

Ce dispositif devra être formalisé dans le cadre d'une convention signée par l'ensemble des partenaires pour une durée de 5 à 10 ans (portage par l'autorité qui détient la compétence habitat et habitabilité). Cette convention devra identifier les enjeux et la stratégie, préciser les objectifs de traitement (nombre de logements à réhabiliter ou à recycler) et les moyens déployés pour atteindre ces objectifs. Un comité de pilotage stratégique aura en charge le suivi et la coordination du dispositif.

Par ailleurs, le dispositif pourrait, dans certains territoires, être qualifié d'intérêt communautaire de manière à permettre à l'EPCI d'agir plus facilement sur le foncier.

7.2.2 Instaurer une instance de pilotage régionale et nationale des programmes sur les secteurs prioritaires, en mesurer les impacts et effets

Afin de suivre et évaluer en continu l'action sur les secteurs prioritaires, il est proposé l'instauration d'un comité de pilotage interministériel à l'échelle régionale (DREAL) qui doit se réunir au moins deux fois par an. Le suivi devra également porter sur le stock des arrêtés échus non levés

Et à l'échelle nationale, il conviendra de mettre en place une cellule dédiée au suivi des actions régionales au moins une fois par an, rattaché au ministère de la cohésion.

Ce suivi national pourrait intégrer la mesure des effets et des impacts des actions engagées (impact environnemental, sanitaire, économique...)

7.3 STRUCTURER L'EXPERTISE NATIONALE ET LOCALE POUR ACCOMPAGNER LES COLLECTIVITÉS

7.3.1 Rationaliser l'expertise nationale

Certains acteurs auditionnés ont pointé différents freins à la mise en œuvre de l'action locale au regard de la complexité du sujet, notamment celui de **l'absence d'interlocuteur unique au niveau national** dans le domaine de l'habitat indigne pour les aider à mettre en œuvre les mesures législatives ou réglementaires, ou leur apporter une expertise ou un appui opérationnel sur le choix des procédures, la gestion du contentieux, la mise en œuvre des astreintes ou l'expropriation par exemple.

Il est donc proposé de **restructurer l'organisation des moyens nationaux pour répondre de manière plus efficace aux territoires en centralisant dans une cellule dédiée l'expertise nationale**, aujourd'hui éclatée entre différents acteurs (DIHAL, DHUP, ANAH, ANRU...). Cette entité pourrait entre autre répondre aux questions des territoires, développer l'outillage méthodologique, recueillir les pratiques locales et assurer des formations.

Il serait également utile de recueillir les différentes jurisprudences sur le volet de la LHI afin de les partager avec les territoires.

7.3.2 Créer une cellule d'expertise interdisciplinaire nationale dédiée à la requalification des ilots en centre ancien (compétences urbaines, patrimoniales, logement)

La morphologie urbaine contraignante, l'imbrication des immeubles et les caractéristiques du bâti dans les centres anciens occasionnent une complexité technique, juridique et opérationnelle qui paralyse l'action privée et publique.

Les compétences multiples alors nécessaires à la requalification des immeubles (droit de propriété, droit commercial, expertise foncière, règles d'urbanisme, architecture, patrimoine...) et les solutions de traitement sont insuffisantes.

Aussi, le **développement d'une cellule d'expertise spécialisée sur la requalification des ilots** pourrait aider les acteurs locaux notamment par la réalisation des missions suivantes :

- Le recueil des difficultés rencontrées par les territoires.
- L'évolution des dispositifs / législation pour faciliter la mise en œuvre des actions (cf partie sur la maîtrise d'ouvrage collective d'initiative privée).
- Le développement des outils méthodologiques (diagnostic multicritères des immeubles inscrits dans un îlot par exemple).

7.3.3 Poursuivre l'action des PDLHI pour coordonner l'action locale et accompagner la transition

Les pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne pilotés par les sous-préfets ont été institués pour faciliter et développer le travail en réseau et en partenariat de l'ensemble des acteurs du logement dans le département

Le PDLHI réunit les services de l'État, le Conseil départemental, les collectivités, les SCHS, l'ARS, et autres acteurs intervenant dans le monde du logement

Il est notamment chargé de définir et d'évaluer la stratégie de lutte contre l'habitat indigne, favoriser le repérage des situations et décider des actions à mettre en œuvre.

Cette instance de coordination doit être maintenue dans les départements, notamment pour soutenir les collectivités dans le cadre du transfert de la nouvelle compétence habitabilité à l'acteur unique.

7.4 CONSTRUIRE UN PLAN NATIONAL DE L'HABITABILITÉ, COORDONNER ET SIMPLIFIER LES FINANCEMENTS DÉDIÉS À L'AMÉLIORATION OU LA REQUALIFICATION DE L'HABITAT

7.4.1 Dérouler un plan national décennal et une enveloppe financière pour donner à tous un logement « habitable ».

Il est particulièrement difficile de consolider l'effort de la puissance publique en matière de lutte contre l'habitat indigne. Non seulement, la multiplicité des acteurs ne facilite pas la lecture de cette action (ANRU, ANAH, FARU, CDC, etc...) mais leurs actions peuvent impacter fortement la lutte contre l'habitat indigne sans pour autant lui être spécifiquement dédiées.

Ainsi, si toutes les « passoires énergétiques » ne sont pas indignes, la plupart des locaux inhabitables méritent un traitement énergétique. La lutte contre l'habitat indigne va ainsi bénéficier des fonds dédiés à la transition énergétique sans pour autant être fléchés en tant que tels. Les mêmes considérations apparaîtront sur le dispositif cœur de ville ou l'ANRU. Nous n'avons pas voulu, à ce titre, chiffrer d'éventuels financements supplémentaires. En revanche, il est utile d'avoir une idée des besoins de financement qu'engendraient les périmètres d'intervention. Les témoignages et les constatations que nous avons pu faire auprès des différents acteurs permettent de bâtir une estimation, sans doute imparfaite mais donnant un ordre de grandeur.

En considérant un millier de secteurs prioritaires sur le territoire intégrant chacun une quotité de logement appartenant à des propriétaires occupants, des propriétaires bailleurs, des opérations en centres anciens, des travaux d'offices et des opérations de recyclage, on peut estimer le besoin à quelques 13,2 milliards d'euros HT sur 10 ans pour 300 à 320 000 logements concernés (pour les situations les plus lourdes).

		Taux de subv		Nombre de secteurs prioritaires	
				1	1000
Ingénierie étude, accompagnement, pilotage	Montant moyen ingénierie	70%	1 000 000 €	1 000 000 000 €	
	Montant moyen subvention		700 000 €	700 000 000 €	
Propriétaires occupants sous conditions de ressources (hors copros en diff)	Montant moyen travaux		40 000 €	40 000 000 €	
	Montant moyen subvention	70%	28 000 €	28 000 000 €	
	Nombre de logts à traiter		100	100 000	
	Montant total		2 800 000 €	2 800 000 000 €	
Propriétaires bailleurs sous conditions de loyer maîtrisé (hors copros en diff)	Montant moyen travaux		80 000 €	80 000 000 €	
	Montant moyen subvention	50%	40 000 €	40 000 000 €	
	Nombre de logts à traiter		100	100 000	
	Montant total		4 000 000 €	4 000 000 000 €	
Coproprétés centre ancien (hors plan national)	Montant moyen travaux/logt		30 000 €	30 000 000 €	
	Montant moyen de subvention	70%	21 000 €	21 000 000 €	
	Nombre de logts à traiter		60	60 000	
	Montant total		1 260 000 €	1 260 000 000 €	
Locataires	Montant moyen travaux/logt		5 000 €	5 000 000 €	
	Montant moyen de subvention	70%	3 500 €	3 500 000 €	
	Nombre de logts à traiter		10	10 000	
	Montant total		35 000 €	35 000 000 €	
Travaux d'office	Montant moyen travaux/logt		50 000 €	50 000 000 €	
	Montant moyen de subvention	70%	35 000 €	35 000 000 €	
	Nombre de logts à traiter		50	50 000	
	Montant total		1 750 000 €	1 750 000 000 €	
Appropriation publique / Recyclage	Montant moyen de déficit / logt		200 000 €	200 000 000 €	
	Montant moyen de subvention	70%	140 000 €	140 000 000 €	
	Nombre de logts à traiter		15	15 000	
	Montant total		2 100 000 €	2 100 000 000 €	
Végétalisation, poumons urbains, aménagement paysagers	Montant moyen de travaux		800 000 €	800 000 000 €	
	Montant moyen de subvention	70%	560 000 €	560 000 000 €	
	Nombre de logts à traiter		1	1 000	
	Montant total		560 000 €	560 000 000 €	
Montant total de subventions sur 10 ans			13 205 000 €	13 205 000 000 €	
Montant total par an sur 10 ans			1 320 500 €	1 320 500 000 €	
Montant total de logements			325	325 000	

Réparti sur une dizaine d'année, l'effort s'établit à quelques 1,3 milliards d'Euros par an. L'effort de la nation demandera donc sans doute à être accentué mais, même à financement constant, l'objectif ne paraît pas nécessairement inatteignable.

7.4.2 Adapter les financements des différents organismes aux nouvelles polices créées

Actuellement, les réglementations relatives aux financements à destination des propriétaires privés ou des collectivités au titre de la lutte contre l'habitat indigne sont généralement établies en fonction des procédures du CSP, du CCH et de la décence. Aussi, les réglementations des financeurs (ANAH, Action Logement et ANRU notamment) devront être adaptées et harmonisées pour prendre en compte la nouvelle police de l'habitabilité.

En ce qui concerne l'ANAH, l'ANRU et Action logement il s'agira d'adapter les aides :

- pour les travaux de réhabilitation réalisés par les propriétaires occupants, propriétaires bailleurs et syndicats de copropriétaires et les locataires (ANAH, Action Logement)
- pour les travaux d'office réalisés par la collectivité (ANAH)
- pour les opérations de recyclage des immeubles dégradés / insalubres acquis par les collectivités ou leurs opérateurs (ANAH, ANRU)
- pour les travaux de végétalisation, aménagements paysager, poumons verts (Anah, ADEME, ANRU)

7.4.3 Reconduire le FARU pour le relogement et l'hébergement d'urgence et l'élargir aux propriétaires occupants

Le FARU (Fonds d'aide pour le relogement d'urgence) a été institué par le ministère de l'intérieur pour financer les communes ou des établissements publics locaux « pour assurer pendant une période maximale de 6 mois le relogement d'urgence ou le relogement temporaire de personnes occupant des locaux représentant un danger pour leur santé ou leur sécurité et faisant l'objet d'une ordonnance d'expulsion ou d'un ordre d'évacuation ». Il est régi par l'article L 2335-15 du CGCT. En revanche, ce fonds est destiné à disparaître à l'échéance de 2020. Afin de garantir un accompagnement financier des collectivités pour la mise en œuvre du relogement, il est proposé de poursuivre le FARU jusqu'à 2025 et de maintenir son enveloppe.

7.4.4 Établir des conventions régionales entre l'ANAH / l'ANRU/ Action Logement / L'Etat (FARU + BOP 135) pour coordonner les financements, en lien avec les projets territoriaux

L'éclatement des financements (prêts / subventions) entre l'ANAH, Action Logement, l'ANRU, le FARU et le BOP 135 constitue également un frein non négligeable dans la programmation de l'action et l'équilibre économique des opérations d'autant plus que certains périmètres d'intervention des financeurs se chevauchent. Afin d'organiser la mise en cohérence des financements, il est proposé l'établissement de conventions régionales entre les différents financeurs. Ces conventions annuelles (ou pluriannuelles) devront préciser les objectifs, les montants des enveloppes allouées, et les modalités de pilotage et suivi de l'activité.

Le pilotage et la coordination de ces financements pourraient être assuré par les comités Régionaux de l'Habitat et de l'Hébergement (les CRHH). Les CRHH sont en effet chargés d'assurer la cohérence entre les politiques d'habitat et d'hébergement et d'élaborer le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement, de coordonner les interventions de l'Etat, de la région d'Ile-de-France, des départements, des collectivités pour favoriser la mise en œuvre des PLH.

RECOMMANDATIONS

Faire du PLH le document de programmation de l'action sur la prévention et sur l'habitabilité et identifier les secteurs prioritaires. Adapter les PDALHPD

Pour les secteurs prioritaires, créer un « package » opérationnel et financier pour transformer l'habitat et l'environnement (OCTHAVE : outils coordonnés de transformation de l'habitabilité, du cadre de vie et de l'environnement)

Instaurer une instance de pilotage régionale et nationale des programmes sur les secteurs prioritaires. Suivre les arrêtés échus non levés

Rationaliser l'expertise nationale pour mieux répondre aux territoires (compétence juridique, technique...), notamment sur le contentieux. Créer une cellule d'expertise dédiée au traitement des îlots dégradés en centres anciens

CE TRAVAIL A ÉTÉ DEMANDÉ dans l'objectif d'accompagner la simplification des procédures de lutte contre l'habitat indigne et contre les marchands de sommeil. La volonté de simplifier, au-delà du fait qu'elle correspond à un axe central de la politique du gouvernement en matière d'habitat est vite apparue au fil de nos travaux comme une nécessité pratique et opérationnelle.

Il est clair que la coordination – quand elle est possible – des procédures issues des deux polices spéciales, de la police générale du maire et des textes relevant du RSD ou de la décence, relève d'une haute voltige administrative qu'un certain nombre d'acteurs maîtrise avec dextérité mais qui est une source d'embolisation et même de renoncement à l'action pour la grande majorité d'entre eux. Cette complexité aboutit d'abord à une mobilisation des ressources humaines de l'administration sans rapport avec la disponibilité de cette ressource. Elle place, quand la ressource humaine n'est pas présente ou non-mobilisable sur le moment d'une procédure, les agents publics dans des situations où ils doivent interpréter la réalité qui se présente à eux, prendre les décisions afférentes sans en avoir pour autant ni les moyens ni la compétence. Cette complexité multiple enfin les risques d'erreurs de procédure et de contentieux. Ces contentieux n'ont rien d'anodin et peuvent avoir des conséquences financières insupportables pour les institutions.

La complexité est donc déjà un sujet en tant que telle. Mais elle est « renforcée » en quelques sortes, par la multiplicité des acteurs qui peuvent être amenés à intervenir face à la réalité de l'indignité du logement. Services municipaux, services préfectoraux, justice, ars, force de polices, services sociaux des départements, SCHS, pompiers, peuvent tour à tour ou concomitamment intervenir sur le logement indigne. Quand la coordination est possible, décidée, mise en œuvre, on peut voir qu'elle aboutit à une efficacité publique redoutable. Mais force est de constater que, malgré que ce n'est pas là la norme. L'absence d'un chef de fil réel est un autre frein qu'avait parfaitement identifié le gouvernement dans son projet d'ordonnance.

Complexe dans son élaboration en amont des procédures, complexe dans sa mise en œuvre au cœur même des procédures, l'action publique rencontre un nouvel

CONCLUSION

obstacle au travers de conséquences qu'elle porte et que les autorités doivent assumer en aval de celles-ci.

Mener une procédure à terme, cela peut vouloir dire devoir reloger, de voir exproprier, parfois devoir faire les travaux. Tout cela avec un risque de sortie de route administrative, avec un risque d'engagement sans retour de l'argent public.

Il ne s'agit pas d'être ingénu face à tout cela. Cette complexité peut être l'alliée objective d'une volonté d'inaction publique. Le rôle de ce rapport n'est pas de s'immiscer dans le débat politique qui devra établir et solder les responsabilités des uns et des autres en la matière. Des échéances électorales viennent qui permettront ce débat.

Mais il faut convenir que la tâche des acteurs publics peut apparaître à bien des égards comme décourageante. Cela rend d'autant plus remarquable l'implication de tous ceux qui maintiennent l'effort et la pression sur ce sujet. Cela rend d'autant plus légitime la volonté du gouvernement de s'y attaquer avec le volontarisme qu'il développe. Mais une fois dit cela, il faut passer aux propositions et à ce qui peut amener des solutions. Ce rapport présente un ensemble de 30 propositions qui s'attachent à rationaliser l'action des acteurs et leur rôle.

Le rapport présente proposition radicale en la matière, il s'agit de réduire le nombre de police spéciale (2) et de procédures existantes (21 aujourd'hui) à une police spéciale unique permettant la mise en œuvre de trois (ou quatre, selon les options) procédures. Il nous a paru utile de préciser qu'un seul acteur devait pouvoir concentrer les compétences sur un territoire donné même s'il pouvait être différencié selon les caractéristiques de ces territoires.

Pour se faire, le rapport s'attaque à ce qui nous paraît le cœur du problème : la définition même d'un logement impropre à l'habitation. Nous l'avons souligné en introduction, pour parler de ce sujet, les mots se bousculent autant que les procédures. Indignité, insalubrité, péril, indécence, dégradation, tous termes qui se chevauchent davantage qu'ils ne se complètent pour s'attaquer à une question pourtant simple : un local est-il (ou non)

habitable ? et une question corolaire : que doit mettre en œuvre pour rendre habitable et qui doit le faire ?

Incidemment ce rapport s'attaque à un problème plus général, celui des travaux d'office et de l'expropriation, c'est-à-dire les situations où la puissance publique doit se substituer au propriétaire ou le privé de son bien. Le système actuel est – là aussi – source de contentieux et surtout ne permet pas de récupérer facilement l'argent ainsi engagé.

C'est pour cela que nous avons avancé la piste de la caractérisation technique de l'habitat. De nombreux diagnostics sont aujourd'hui réalisés tous les jours pour réaliser les ventes des logements, un registre des copropriétés est maintenant largement renseigné, le carnet numérique des bâtiments a été voté dans le cadre de la loi ELAN. Tout concourt à ce que l'on puisse établir une forme de fiche technique d'un logement qui vienne à être comparé à un référentiel qui s'articule autour d'une notion centrale : celle de l'habitabilité d'un local. Tout chose égale par ailleurs, ce que nous avons réussi à faire pour plus de 39 millions de véhicules soumis à un contrôle technique en 1992, nous devons sans doute nous apprêter à le faire concernant le logement.

Cela nous permettra de lutter en tout premier lieu, contre les marchands de sommeil. Le gouvernement et le parlement se sont attachés à renforcer les dispositifs répressifs en assimilant les marchands de sommeil à des trafiquants de drogue. Mais il ne faut pas oublier que l'arme la plus efficace qu'ils peuvent mettre en œuvre pour bloquer ces procédures est justement l'ambiguïté qui existe autour de cette définition de ce qui est habitable et ce qui ne l'est pas.

Mais à côté de cela, pour traiter des problèmes de relogements, des situations complexes des copropriétés, un certain nombre de nos propositions s'attachent à promouvoir et à généraliser un certain nombre d'innovations. Je pense en particulier à l'usage des baux à réhabilitation et aux office foncier solidaires. La boîte à outil a clairement besoin d'être dépoussiérée et complétée.

Elle a besoin aussi de mettre en mouvement de nouveaux acteurs. Quand je dis nouveaux, sans doute faut-il faire apparaître des métiers qui n'existent pas encore. Mais il faut surtout associer des compétences qui existent déjà et qui sont présentes chez professionnels de l'immobilier ou des acteurs associatifs ou les bailleurs sociaux.

Au travers de ces propositions se dessine en fait une nouvelle architecture de l'action publique pour la lutte

contre le logement indigne ou, pour anticiper sur notre proposition, pour le logement habitable.

Il y a une ingénierie à bâtir autour de la redéfinition d'une action qui se veut maintenant un système cohérent. Je parlais plus haut de nouveaux acteurs, comme autant de partenaires. Il est nécessaire aussi de la doter d'une infrastructure d'action qui leur permettent d'agir sur la durée. Nous proposons ainsi de solliciter d'avantage les établissements publics fonciers, de créer un centre de ressource au profit des acteurs locaux. Nous considérons aussi qu'il est nécessaire de différencier les situations en définissant des périmètres ad-hoc sur les territoires où la situation est particulièrement grave, en leur attribuant un outil spécifique, les OCTHAVE.

Et puis, il y a, comme dans tous les rapports, des sujets qui ne sont pas abordés. Territorialement, il nous paraît important de souligner que l'habitat dégradé en outre-mer mérite de pouvoir bénéficier des outils que nous proposons ici mais que ce sujet mérite une étude spécifique que nous suggérons au gouvernement mener à bien sous une forme ou sous une autre.

De la même façon, nous considérons que la situation de Marseille, de par l'ampleur du phénomène dans cette ville mérite une mission spécifique. J'en ai découvert une grande part de la réalité de la connaissance aigüe qu'en a ma collègue Alexandra Louis que je remercie de son concours. Là encore, toutes nos propositions peuvent s'appliquer à la ville de Marseille, mais il y a des spécificités qui méritent un regard en soi.

En ce qui concerne les moyens à mobiliser, j'ai pu développer l'argument qu'il importait en premier lieu de définir une action publique cohérente. Des aides financières existent et des acteurs puissants ont décidé de s'associer pour réunir les moyens financiers nécessaires à une grande politique de rénovation du bâti voulu par le gouvernement. Il appartient de coordonner et flécher ces moyens pour répondre au défi de l'habitabilité du logement pour tous. Gageons que ce pari est atteignable à l'échelle d'une décennie.

Guillaume VUILLETET

Député de la 2^{ème} circonscription du Val d'Oise

Annexe 1 : Lettre de mission

Le Premier Ministre

2 0 3 2 / 1 8 / SG

Paris, le 1 0 DEC. 2018

Monsieur le Député,

A l'heure où nombre de nos concitoyens éprouvent des difficultés à accéder à un logement abordable et qui corresponde à leurs besoins, le Gouvernement a souhaité faire de la lutte contre l'habitat indigne (LHI) et contre les marchands de sommeil une action prioritaire. La qualité du parc de logement privé s'est nettement améliorée depuis une soixantaine d'années. Cependant le parc potentiellement indigne représente encore de nombreux logements.

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), adoptée après un travail fructueux avec le Parlement et auquel vous avez participé activement, a ainsi :

- systématisé les astreintes à l'encontre des propriétaires indécents qui n'exécutent pas les travaux prescrits pour mettre fin à une situation d'indignité, afin de les inciter à faire ces travaux plus rapidement ; et permis aux collectivités territoriales de mieux dépister les situations d'habitat indigne en leur transférant le bénéfice de ces astreintes ;
- renforcé l'arsenal juridique en faveur de la lutte contre les marchands de sommeil comme jamais auparavant, notamment par la pression financière : institution d'une présomption de revenus issus de la mise à disposition de logements indignes (comme en matière de trafic de drogue ou de contrefaçon), qui aura des conséquences fiscales importantes ; confiscation systématique des biens des marchands de sommeil condamnés ; systématisation de l'interdiction d'acquérir un bien immobilier et augmentation de la durée d'interdiction d'acheter un bien immobilier de cinq à dix ans ; lorsque les biens exploités par un marchand de sommeil ont fait l'objet d'une expropriation, saisie ou consignation du montant des indemnités d'expropriation lorsqu'une procédure pénale est en cours ; interdiction pour les marchands de sommeil condamnés de participer aux ventes par adjudication ; obligation pour les syndics de copropriété de signaler au procureur de la République les suspicions d'activités de marchands de sommeil.

.../...

Monsieur Guillaume VUILLETET
Député
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75007 PARIS

2.-

Toutefois, les procédures existantes pour arriver à faire faire les travaux ou obtenir des condamnations sont parfois longues, complexes et ne permettent pas toujours de résoudre assez vite les difficultés. Ce point a été identifié ces derniers mois et a fait l'objet de mesures fortes dans la loi ELAN. En effet, en plus de la police générale, il existe treize régimes de police spéciale dont cinq régimes d'urgence, qui entremêlent de nombreux niveaux de responsabilités publiques (maire, président d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), préfet, agence régionale de santé (ARS)...). Selon le régime de police concerné, les procédures varient sur de nombreux aspects : délais, modalités de mise en œuvre du principe du contradictoire, avis et consultations préalables, décision de réaliser les mesures et travaux d'office, etc. Pour être menées à bien, elles requièrent de multiples compétences, techniques, juridiques, sociales, sanitaires, et des investissements publics importants.

Cette complexité juridique et technique est un handicap fort pour la mise en œuvre de la lutte contre l'habitat indigne.

C'est pourquoi l'article 198 de la loi ELAN (cf. annexe 1) habilite le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, des mesures pour simplifier les mécanismes de lutte contre l'habitat indigne et favoriser le regroupement des compétences et procédures, afin de rendre l'action publique plus efficiente en la matière.

Il s'agit en particulier de simplifier et harmoniser les procédures définies dans le code de la santé publique et le code de la construction et de l'habitation. Ces procédures doivent être réformées, rationalisées et mieux articulées entre elles ainsi qu'avec les pouvoirs de police générale du maire, en tenant compte des pouvoirs de substitution reconnus au préfet

Cette simplification devra permettre de faciliter l'organisation des outils et des moyens de la lutte contre l'habitat indigne, notamment au niveau intercommunal, et ainsi d'apporter une réponse efficace aux situations d'habitat indigne dans tous les territoires.

Pour éclairer les travaux interministériels qui aboutiront à la rédaction de l'ordonnance, je souhaite vous confier une mission, dont l'objet est de mettre en regard les besoins opérationnels en matière de lutte contre l'habitat indigne avec les procédures aujourd'hui à la disposition des acteurs concernés, afin de proposer toute évolution réglementaire et institutionnelle allant dans le sens d'une plus grande rationalisation des outils et une plus grande efficacité de l'action publique en la matière.

De manière plus détaillée, vos travaux pourront être structurés selon les trois grandes étapes suivantes :

1/ Recenser les besoins opérationnels en matière de lutte contre l'habitat indigne et les mettre en regard de la diversité des procédures et des acteurs concernés par cette problématique. Il ne s'agira pas de rédiger un nouveau guide mais de faire une analyse exhaustive de la complétude des dispositifs et de l'efficacité de l'organisation des compétences et des procédures, en vous attachant à analyser les conséquences de l'éclatement des textes applicables et l'utilité de l'existence d'autant de procédures.

Annexe 1 : Lettre de mission (suite)

3.-

2/ Mener des entretiens avec des acteurs de terrains représentatifs de l'ensemble des intervenants en matière de LHI : préfetures, sous-préfets référents en matière de LHI, magistrats, ARS, directions départementales des territoires, EPCI, communes (et leurs services communaux d'hygiène lorsqu'ils existent), conseils départementaux, parquets, opérateurs, agences nationales (Agence nationale de l'habitat (Anah), Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru)), établissements publics fonciers, directions centrales des ministères concernés, syndicats de copropriétés, etc. L'objectif de ces entretiens est de recueillir les avis des acteurs sur les dispositions et les organisations en vigueur, fondés sur leur expérience, d'une part, et leurs éventuelles propositions d'évolution, d'autre part.

3/ Proposer des évolutions réglementaires et institutionnelles guidées, conformément et en continuité avec les dispositions d'ores et déjà votées lors de la loi ELAN, par :

- la volonté de rationalisation des textes et des procédures ;
- la simplification et la stabilisation du jeu d'acteurs ;
- l'identification d'un bon échelon de mise en œuvre et de mobilisation des moyens, combinant proximité et niveau de technicité suffisant, dans une perspective d'optimisation des coûts ;
- la cohérence avec la mise en œuvre des politiques de l'habitat en général ;
- la cohérence avec la mise en œuvre des politiques de santé publique en général ;
- la capacité des procédures à atteindre les objectifs qui leur sont assignés dans des délais rapides, pour répondre aux situations de danger que vivent les occupants ;
- la facilité de mise en œuvre des sanctions pour les propriétaires indélégués.

Vous pourrez également formuler toute proposition utile, y compris des mesures qui excéderaient le champ de l'habilitation à légiférer par ordonnance, en ce qui concerne les procédures d'appropriation, par la puissance publique et par les élus locaux, pour prévenir ou traiter plus rapidement et plus efficacement les logements indignes ou menaçant de le devenir. Vous veillerez à rencontrer les associations représentatives des collectivités concernées.

Vous vous appuyerez utilement sur les travaux menés et les conclusions à venir de la mission conjointe confiée à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), l'Inspection générale des finances (IGF), l'Inspection générale de l'administration (IGA) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) engagée en avril dernier sur la répartition des compétences des collectivités territoriales, des ARS et des services de l'État en matière de santé, salubrité et hygiène publiques.

Pour réaliser cette mission, vous pourrez vous appuyer sur la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), les directions centrales concernées au ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, au ministère des solidarités et de la santé, au ministère de l'intérieur, au ministère de la justice, et au ministère de l'économie et des finances, mais aussi sur l'Anah.

Une réunion de lancement sera organisée par les cabinets ministériels avec l'ensemble des directions centrales des ministères concernés, puis des points d'étapes en tant que de besoin, notamment au terme de la phase d'entretiens avec les acteurs.

Compte tenu du délai d'habilitation de dix-huit mois, vous nous remettrez votre rapport fin mai 2019.

4.-

Les évènements tragiques intervenus récemment à Marseille témoignent malheureusement de la nécessité de la réforme que le Gouvernement a initiée et justifient des attentes fortes que j'ai à l'égard de la mission qui vous est confiée.

Vous associerez à vos réflexions Madame la députée Alexandra LOUIS, qui pourra apporter son expérience du sujet de l'habitat indigne, notamment à Marseille.

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de Madame Jacqueline GOURAULT, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et de Monsieur Julien DENORMANDIE, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ville et du logement.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Edouard PHILIPPE

Annexe 2 : L'article 198 de la loi ELAN relatif à l'ordonnance LHI

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi destinée à améliorer et renforcer la lutte contre l'habitat indigne à compter du 1er janvier 2021, afin :

1° D'harmoniser et de simplifier les polices administratives mentionnées aux articles L. 123-1 à L. 123-4, L. 129-1 à L. 129-7, L. 511-1 à L. 511-7, L. 521-1 à L. 521-4, L. 541-1 à L. 541-6, L. 543-1 et L. 543-2 du code de la construction et de l'habitation et aux articles L. 1311-4, L. 1331-22 à L. 1331-30 et L. 1334-1 à L. 1334-12 du code de la santé publique, et de prendre les mesures de coordination et de mise en cohérence nécessaires pour favoriser la mise en œuvre effective des mesures prescrites par l'autorité administrative ;

2° De répondre plus efficacement à l'urgence, en précisant les pouvoirs dévolus au maire dans le cadre de ses pouvoirs de police générale en matière de visite des logements et de recouvrement des dépenses engagées pour traiter les situations d'urgence, et en articulant cette police générale avec les polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne ;

3° De favoriser l'organisation au niveau intercommunal des outils et moyens de lutte contre l'habitat indigne, en particulier :

a) En modifiant les dispositions prévues à l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales relatives au transfert aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière d'habitat des polices de lutte contre l'habitat indigne relevant du code de la construction et de l'habitation, en particulier les modalités de décision des maires, de façon à établir un cadre stable à l'exercice des compétences transférées et sécuriser les actes juridiques pris pendant les périodes transitoires de transfert de compétences ;

b) En favorisant la création, par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière d'habitat et par la métropole de Lyon, de services mutualisant au niveau intercommunal les moyens matériels et financiers de lutte contre l'habitat indigne et les immeubles dangereux ;

c) En modifiant l'article L. 301-5-1-1 du code de la construction et de l'habitation pour favoriser la délégation des prérogatives du préfet en matière de police de santé publique définies aux articles L. 1311-4, L. 1331-22 à L. 1331-30 et L. 1334-1 à L. 1334-12 du code de la santé publique au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsqu'a été créé au niveau intercommunal un service mutualisant les moyens de lutte contre l'habitat indigne et les immeubles dangereux

d) En adaptant les dispositions prévues aux a) à c) du présent 3° à la situation particulière de la métropole du Grand Paris.

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois suivant la publication de chaque ordonnance.

Annexe 3 : Liste des personnes auditionnées (ou ayant apporté leur contribution)

ELUS ET ASSOCIATIONS D'ÉLUS, DÉPUTÉS :

- **AMF** (Association des Maires de France) : **Pierre Jarlier** (Maire de Saint-Flour), **Frédéric Chéreau** (Maire de Douai)
- **ADCF** (Association des collectivités de France) : **Bernard Cornu** (Grand Poitiers – Président délégué en charge de l'urbanisme, aménagement de l'espace communautaire, habitat, planification urbaine, politique foncière)
- **Réseau français des Villes-Santé de l'Organisation Mondiale de la Santé**
- Maire de Pierrefitte : **Michel Fourcade**
- Maire de Grigny : **Philippe Rio**
- Président adjoint en charge de l'urbanisme et du logement de la Métropole du Grand Lyon et Adjoint au maire de Lyon chargé de l'Aménagement, de l'Urbanisme, de l'Habitat et du Logement : **Michel Le Faou**
- Députée de la 3^e circonscription des Bouches du Rhône : **Alexandra Louis**
- Député de la 2^e circonscription de la Seine-Saint-Denis : **Stéphane Peu**

ADMINISTRATIONS CENTRALES, ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, CONSEILS NATIONAUX :

- **DIHAL** (Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement) et **PNLHI** (Pôle National de Lutte contre l'Habitat Indigne) : **Sylvain Mathieu** (Directeur de la DIHAL), **Michel Polge** (Directeur du PNLHI)
- **DHUP** (Direction de l'habitat, de l'urbanisme et du paysage) : **Olivier Morzelle**, **Arnaud Longé**, **Odile Baumann**, **Alexandre Hassanzadeh**
- **DHUP/DGALN** : **Philippe Grall** : Ingénieur en chef des Ponts, chef de projet « foncier privé » à la DHUP/ DGALN, ancien directeur général de l'EPF de Nouvelle-Aquitaine
- **DGS** (Direction Générale de la Santé) : **Ghislaine Palix-Cantone**, **Didier Ollandini**
- **DGCT** (Direction Générale des Collectivités Territoriales)

- ANAH (Agence nationale de l'habitat) : **Valérie Mancret-Taylor** (Directrice)
- SPF (Santé Publique France, Agence nationale de la santé publique)
- HCSP (Haut Conseil de la Santé Publique) : **Fabien Squinazi** (Médecin)
- CESE (Conseil Economique Social et Environnemental)

EXPERTS / PERSONNALITÉS QUALIFIÉES :

- **Nancy Bouché** (Inspectrice Générale de l'Équipement honoraire, présidente honoraire du PNLHI, consultante)
- **Stéphanie Jacq-Moreau** (avocate)
- **Suzanne Déoux** : Docteur en médecine, ingénierie de santé du cadre bâti et urbain

PRÉFECTURES ET SERVICES LOCAUX (ETAT / COLLECTIVITÉS) :

- Préfet délégué pour l'égalité des Chances des Alpes Maritimes
- Préfet délégué pour l'égalité des Chances du Val d'Oise : **Sébastien Jallet**
- Préfète déléguée pour l'égalité des chances des Bouches-du-Rhône : **Emmanuelle Assidon**
- Service communal d'hygiène et de santé (SCHS) de la ville de Bagnolet
- Service communal d'hygiène et de santé (SCHS) de la ville de Bourg en Bresse
- Service technique et de l'habitat de la ville de Paris : **Blanche Guillemot** (Directrice du Logement et de l'Habitat), **Pascal Martin**
- Agence Régionale de la Santé (ARS) d'Ile de France : **Nicolas Péju** (Directeur Général Adjoint), **Luc Ginot**
- Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (DRIHL) : **Isabelle Rougier** (Directrice)
- Direction Départementale et Technique des Bouches-du-Rhône

JUSTICE :

- Substitut du Procureur, référente sur l'habitat indigne au tribunal de grande instance de Pointoise : Mariannig Imbert

OPÉRATEURS FONCIERS ET OPÉRATEURS AMÉNAGEURS :

- Fédération des Entreprises Publiques Locales
- Etablissement public foncier d'île de France (EPFIF) : **Geoffroi Didier** (Président), **Gilles Bouvelot** (Directeur)
- Société de requalification des quartiers anciens dégradés (SOREQA) : **Valérie De Brem** (Directrice Générale Siemp et Soreqa), **Sylvie Froissart** (Directrice de la Soreqa)

ACTEURS DU MONDE HLM :

- Union Sociale pour l'Habitat (USH)
- Procivis : **Yannick Borde** (Président)
- Association des ESH du Rhône

STRUCTURES ASSOCIATIVES D'INFORMATION, D'ACCOMPAGNEMENT / DÉFENSE DES MÉNAGES :

- Agence Nationale d'Information sur le Logement (ANIL) : **Roselyne Conan**, **Nicole Maury**
- Droit au Logement (DAL)
- SOLIHA : **Christian Nicol** (Vice-Président)
- Fondation Abbé Pierre
- Fondation Abbé Pierre des Bouches-du-Rhône
- Compagnons bâtisseurs des Bouches-du-Rhône

PROFESSIONNELS DE LA TRANSACTION, DE L'IMMOBILIER ET DU BÂTIMENT :

- Conseil Supérieur du Notariat (CSN) : **Eliane Fremeaux** (Notaire honoraire)
- Fédération Nationale de l'Immobilier (FNAIM) : **Jean-Marc Torrollion** (Président), **Loïc Cantin** (Président adjoint)
- Ordre des géomètres experts
- Union Nationale des Syndicats de l'immobilier (UNIS) : **Gilles Delestre** (Président Délégué)
- Fédération Française du Bâtiment (FFB) : **Jacques Chanut** (Président), **Bernard Coolos**

AUTRES :

- Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers de France (FNSPF) : **Colonel Moineau**

Annexe 4 : Bibliographie

Législation :

- Loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique
- Code de la santé, code de la construction et de l'habitation, code général des collectivités territoriales, code de l'urbanisme, code du patrimoine

Guides et notes juridiques :

- Vademecum « Agir contre l'habitat insalubre ou dangereux » méthodes, choix et conduite des procédures (réédité en 2014). DIHAL
- Le maire, le président d'intercommunalité et la lutte contre l'habitat indigne (2017), avec l'ANIL et l'AMF
- Notes juridiques de l'ANIL

Ouvrages / Essais / Publications :

- « Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie » par René Louis Villermé (1840)
- Discours « Les caves de Lille » Par Victor Hugo (1851)

Bilan d'activité sur les polices de l'habitat indigne :

- Enquête annuelle sur l'organisation locale et les procédures de traitement de l'habitat indigne. Rapport EHI 2017 sur les données 2016 (réalisé par la DHUP/PH3)

Etudes prospectives sur la prise en compte du risque dans l'habitat :

- Étude sur les « Outils d'évaluation des risques en santé et sécurité dans l'habitat existant » par Arnaud Ferrand), Université d'Angers, UFR des Sciences Pharmaceutiques et d'Ingénierie de la Santé, Institut Universitaire Professionnalisé, Institut Supérieur de la Santé et des Bioproduits d'Angers. Etude réalisée sous le tutorat du médecin Suzanne Déoux et le pilotage de Cveta Kirova à l'Anah (2011/ 2012)
- Étude sur la « Grille d'évaluation des risques sanitaires et environnementaux liés aux habitations » par Djema Maria Cristiano, École Nationale Supérieure des Mines de Saint-Étienne (2012) - Etude réalisée sous le pilotage de Cveta Kirova à l'Anah (2011/ 2012)
- Étude sur les « Facteurs contribuant à un habitat favorable à la santé » par la Commission spécialisée sur les risques liés à l'environnement du Haut Conseil de la Santé Publique (2019)

Annexe 5 : Normes et règles à respecter pour la construction, la vente, la location ou l'hygiène d'un logement, ou pour l'octroi d'une aide

Les normes applicables à la construction neuve ou la surélévation de bâtiments d'habitation :

- Article L 111-4 (et R 111-1 du CCH) :

« Les règles générales de construction applicables aux bâtiments d'habitation, les mesures d'entretien destinées à assurer le respect des règles de sécurité jusqu'à destruction desdits bâtiments ainsi que les modalités de justification de l'exécution de cette obligation d'entretien sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Les dispositions de ce texte se substituent de plein droit aux dispositions contraires ou divergentes des règlements départementaux et communaux. »

Les normes d'habitabilité exigées pour la vente de logements HLM :

- Article L443-7 (et R 443-11 dont annexes) du CCH :

« Les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent aliéner aux bénéficiaires prévus à l'article L. 443-11 des logements ou des ensembles de logements construits ou acquis depuis plus de dix ans par un organisme d'habitations à loyer modéré... Ces logements doivent répondre à des normes d'habitabilité minimale fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Les règles relatives à l'hygiène (Règlements sanitaires départementaux) :

- Article L1311-1 (et L 1311-2) du CSP, arrêtés préfectoraux départemental

« ... des décrets en Conseil d'Etat... fixent les règles générales d'hygiène et toutes autres mesures propres à préserver la santé de

l'homme, notamment en matière :...- de salubrité des habitations, des agglomérations et de tous les milieux de vie de l'homme ; »
« ...Les décrets mentionnés à l'article L 1311-1 peuvent être complétés par des arrêtés du représentant de l'Etat dans le département ou par des arrêtés du maire ayant pour objet d'édicter des dispositions particulières en vue d'assurer la protection de la santé publique dans le département ou la commune. »

Les manquements relatifs à la salubrité des immeubles et des logements :

- Article L 1331 26 et suivants du CSP

« Lorsqu'un immeuble, bâti ou non, vacant ou non, attenant ou non à la voie publique, un groupe d'immeubles, un îlot ou un groupe d'îlots constitue, soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé ou exploité, un danger pour la santé des occupants ou des voisins ...»

Les manquements relatifs à la sécurité des immeubles et des logements :

- Article L 511-1 et suivants du CCH

« ...murs, bâtiments ou édifices quelconques lorsqu'ils menacent ruine et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité ou lorsque, d'une façon générale, ils n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique »

Les normes de décence applicables aux logements locatifs (Décence) :

- Article L 1719 du Code Civil (et décret décence de 2002 modifié en 2017)

« Le bailleur est obligé, par la nature du contrat, et sans qu'il soit besoin d'aucune stipulation particulière...de délivrer au preneur la chose louée et, s'il s'agit de son habitation principale, un logement décent. »

Les normes à respecter pour l'octroi de l'allocation de logement :

- Article D 542-14 du code de la sécurité sociale

« Le logement au titre duquel le droit à l'allocation de logement est ouvert doit être occupé à titre de résidence principale et répondre aux conditions suivantes :

- 1° Remplir les caractéristiques de logement décent
- 2° Présenter une surface habitable globale au moins égale à seize mètres carrés pour un ménage sans enfant ou deux personnes, augmentée de neuf mètres carrés par personne en plus dans la limite de soixante-dix mètres carrés pour huit personnes et plus. »

Annexe 6 : Les diagnostics exigés en cas de vente ou de location d'un logement

Diagnostiques du logement à fournir par le bailleur à la location :

- Article 3-3 de la loi de 89 sur les rapports locatifs (modifiée en 2018)

Un dossier de diagnostic technique, fourni par le bailleur, est annexé au contrat de location lors de sa signature ou de son renouvellement et comprend :

- 1° Le diagnostic de performance énergétique prévu à l'article L. 134-1 du code de la construction et de l'habitation ;
- 2° Le constat de risque d'exposition au plomb prévu aux articles L. 1334-5 et L. 1334-7 du code de la santé publique ;
- 3° Une copie d'un état mentionnant l'absence ou, le cas échéant, la présence de matériaux ou produits de la construction contenant de l'amiante. Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'application du présent 3°, notamment la liste des matériaux ou produits concernés ;
- 4° Un état de l'installation intérieure d'électricité et de gaz, dont l'objet est d'évaluer les risques pouvant porter atteinte à la sécurité des personnes. Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'application du présent 4° ainsi que les dates d'entrée en vigueur de l'obligation en fonction des enjeux liés aux différents types de logements, dans la limite de six ans à compter de la publication de la loi ALUR.

Dans les zones mentionnées au I de l'article L. 125-5 du code de l'environnement, le dossier de diagnostic technique est complété à chaque changement de locataire par l'état des risques naturels et technologiques.

Le dossier de diagnostic technique est communiqué au locataire par voie dématérialisée, sauf opposition explicite de l'une des parties au contrat.

Le locataire ne peut se prévaloir à l'encontre du bailleur des informations contenues dans le diagnostic de performance énergétique, qui n'a qu'une valeur informative.

Le propriétaire bailleur tient le diagnostic de performance énergétique à la disposition de tout candidat locataire.

Diagnostics du logement à fournir par le vendeur à la vente :

- Article L271-4 du CCH

I.-En cas de vente de tout ou partie d'un immeuble bâti, un dossier de diagnostic technique, fourni par le vendeur, est annexé à la promesse de vente ou, à défaut de promesse, à l'acte authentique de vente. En cas de vente publique, le dossier de diagnostic technique est annexé au cahier des charges.

Le dossier de diagnostic technique comprend, dans les conditions définies par les dispositions qui les régissent, les documents suivants :

- 1° Le constat de risque d'exposition au plomb prévu aux articles L 1334-5 et L 1334-6 du code de la santé publique ;
- 2° L'état mentionnant la présence ou l'absence de matériaux ou produits contenant de l'amiante prévu à l'article L. 1334-13 du même code
- 3° L'état relatif à la présence de termites dans le bâtiment prévu à l'article L. 133-6 du présent code ;
- 4° L'état de l'installation intérieure de gaz prévu à l'article L. 134-6 du présent code ;
- 5° Dans les zones mentionnées au I de l'article L. 125-5 du code de l'environnement, l'état des risques naturels et technologiques prévu au deuxième alinéa du I du même article ;
- 6° Le diagnostic de performance énergétique prévu à l'article L 134-1 du présent code ;
- 7° L'état de l'installation intérieure d'électricité prévu à l'article L. 134-7 ;
- 8° Le document établi à l'issue du contrôle des installations d'assainissement non collectif mentionné à l'article L. 1331-11-1 du code de la santé publique ; »

Par ailleurs, en copropriété, le vendeur doit fournir :

- la surface privative du lot de copropriété (Loi Carrez)
- Le diagnostic technique global s'il existe

Diagnostic technique global à réaliser sur les immeubles en copropriété :

- Article L731-1 du CCH

Afin d'assurer l'information des copropriétaires sur la situation générale de l'immeuble et, le cas échéant, aux fins d'élaboration d'un plan pluriannuel de travaux, l'assemblée générale des copropriétaires se prononce sur la question de faire réaliser par un tiers, disposant de compétences précisées par décret, un diagnostic technique global pour tout immeuble à destination partielle ou totale d'habitation relevant du statut de la copropriété.

La décision de réaliser ce diagnostic ainsi que ses modalités de réalisation sont approuvées dans les conditions de majorité de l'article 24 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

Ce diagnostic technique global comporte :

- 1° Une analyse de l'état apparent des parties communes et des équipements communs de l'immeuble ;
- 2° Un état de la situation du syndicat des copropriétaires au regard des obligations légales et réglementaires au titre de la construction et de l'habitation ;
- 3° Une analyse des améliorations possibles de la gestion technique et patrimoniale de l'immeuble ;
- 4° Un diagnostic de performance énergétique de l'immeuble tel que prévu aux articles L. 134-3 ou L. 134-4-1 du présent code.
L'audit énergétique prévu au même article L. 134-4-1 satisfait cette obligation.

Il fait apparaître une évaluation sommaire du coût et une liste des travaux nécessaires à la conservation de l'immeuble, en précisant notamment ceux qui devraient être menés dans les dix prochaines années.

Annexe 7 : Données statistiques sur les procédures

Nombre d'arrêtés pris en 2016 selon le type de procédure (hors police générale du maire et infractions au RSD) :

Procédure	Détail	Nombre d'arrêtés	Nombre de réalisations en travaux d'office
CSP - L 1331 26	Insalubrité remédiable	803	24
CSP - L 1331 26	Insalubrité irrémédiable	184	3
CSP - L 1331 26 1	Danger imminent	329	79
CSP - L 1331 22	Locaux impropres à l'habitation	408	2
CSP - L 1331 23	Suroccupation manifeste des locaux	48	
CSP - L 1331 24	Locaux dangereux par l'utilisation	49	
CSP - L 1331 25	Périmètre insalubre	2	
CSP - L 1311 4	Urgence du danger sanitaire ponctuel	935	242 (64% par la ville de Paris)
CSP - L 1334 2	Saturnisme	913	138
CCH - L 511-1	Immeubles menaçant ruine (péril)	1011	136 par le maire et 13 par l'Etat
CCH - 123 3	Sécurité des Hotels meublés	8	
CCH - L 129 1	Sécurité des équipements communs des immeubles collectifs	26	

Source = Enquête EHI DHUP (2018)

Stock des arrêtés ou mises en demeure échus et non suivis d'effets à fin 2016 :

	Nombre d'arrêtés en stock non levés	Zoom sur certains départements
CSP - L 1331 26 1	5475 (dont 2237 arrêtés sur des locaux vacants)	557 dans le Nord, 463 à Paris, 429 dans le Rhône, 338 dans les Yvelines

Source = Enquête EHI DHUP (2018)

Stock des arrêtés ou mises en demeure échus et non suivis d'effets à fin 2016 :

Procédure	Détail	Stock (Nombre d'arrêtés non levés)
Procédures d'urgence		
CSP - L 1331 26 1	Danger imminent	221
CSP - L 1311 4	Urgence du danger sanitaire ponctuel	311
Procédures hors urgence		
CSP - L 1331 26	Insalubrité remédiable	3494
CSP - L 1331 26	Insalubrité irrémédiable	840
CSP - L 1331 22	Locaux impropres à l'habitation	459
CSP - L 1331 23	Suroccupation manifeste des locaux	106
CSP - L 1331 24	Locaux dangereux par l'utilisation	44
CSP - L 1331 25	Périmètre insalubre	Pas d'information
CSP - L 1334 2	Saturnisme	Pas d'information
CCH - L 511-1	Immeubles menaçant ruine (péril)	Pas d'information
CCH - 123 3	Sécurité des Hotels meublés	Pas d'information
CCH - L 129 1	Sécurité des équipements communs des immeubles collectifs	Pas d'information

Annexe 8 : Le CODERST

Le CODERST (Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques) est une commission consultative départementale convoquée par le préfet qui est chargée de donner des avis concernant certains projets d'actes réglementaires et individuels (déchets, protection de la qualité de l'air et de l'atmosphère, police de l'eau et des milieux aquatiques, polices administratives spéciales liées à l'eau, eaux destinées à la consommation humaine et eaux minérales naturelles, piscines et baignades, risques sanitaires liés à l'habitat et de lutte contre les moustiques).

Son secrétariat est assuré par l'ARS (agence régionale de la santé).

Le CODERST, présidée par le préfet ou son représentant, se réunit environ une fois par mois (fréquence de réunion variable selon les territoires). Les 25 membres qui composent le CODERST sont nommés pour 3 ans (composition fixée par décret) :

- 7 représentent les services de l'Etat,
- 5 représentant des collectivités territoriales,
- 3 représentant des associations agréées : (protection environnement, consommateurs, pêche),
- 3 représentant des professions concernées (agriculture, industrie,...),
- 3 experts (architecte, ingénieur hygiène et sécurité,..),
- 4 personnes qualifiées (dont au moins un médecin).

Le CODERST rend un avis consultatif sur ces projets, juste avant la prise de décision par le préfet.

En pratique, l'avis du CODERST est régulièrement suivi par le préfet.

En ce qui concerne le traitement de l'habitat indigne, le CODERST se prononce sur la réalité et les causes de l'insalubrité dont le traitement relève de la compétence de l'État, le caractère remédiable ou irrémédiable de l'habitat ainsi que sur les mesures propres à y remédier. Le CODERST doit également se prononcer explicitement sur le caractère irrémédiable ou non de l'insalubrité du bâtiment. Selon les conclusions du CODERST et du rapport d'insalubrité, le préfet prend un arrêté d'insalubrité prescrivant le cas échéant les mesures appropriées pour traiter l'insalubrité avérée, éventuellement assorties d'une interdiction temporaire ou définitive d'habiter. Si le CODERST conclut au caractère irrémédiable de l'insalubrité, le préfet doit déclarer l'immeuble insalubre à titre irrémédiable et peut prononcer une interdiction définitive d'habiter, voire la démolition.

Annexe 9 : Les différents dispositifs opérationnels destinés à (ou intégrant) la lutte contre l'habitat indigne

Enjeux	Dispositif / compétence	Contenu
Enjeux d'amélioration de l'habitat (logique sociale et technique), sans enjeux urbains	PIG (programme d'intérêt général) Peut être mis en œuvre par le maire, le président d'EPCI ou le président de département (notamment dans le cadre du PDALHPD)	Accompagnement des propriétaires et des locataires (technique, social, juridique...) Aides pour la réalisation des travaux Action coercitive (travaux d'office), le cas échéant
Enjeux d'amélioration de l'habitat (logique sociale, technique et territoriale)	OPAH (Opération programmée d'amélioration de l'habitat) Peut être mise en œuvre par un Maire ou président d'EPCI	Accompagnement des propriétaires et des locataires (technique, social, juridique...) Aides pour la réalisation des travaux Action coercitive (travaux d'office), le cas échéant
Enjeux de requalification de l'habitat en centres anciens en lien avec un projet urbain	OPAH RU (opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain) Peut être mise en œuvre par le Maire ou le président d'EPCI En secteur ANRU, articulation avec le PNRQAD ou le NPNRU	Accompagnement des propriétaires et des locataires (technique, social, juridique...) Aides pour la réalisation des travaux Action coercitive (travaux d'office / appropriation publique / recyclage), le cas échéant Projet urbain (voirie, équipements...)
Enjeux de traitement de l'habitat et de revitalisation territoriale plus globale (développement économique, requalification commerciale...)	ORT (opération de revitalisation territoriale) Peut être mise en œuvre par le président d'EPCI En secteur ANRU, articulation avec le NPNRU	Accompagnement des propriétaires et des locataires (technique, social, juridique...) Aides pour la réalisation des travaux Action coercitive (travaux d'office / appropriation publique / recyclage), le cas échéant Projet de revitalisation globale (urbaine, commerciale, économique...)

Enjeux	Dispositif / compétence	Contenu
Enjeux de traitement des copropriétés en difficultés (sans enjeux de requalification urbaine)	PDS (plan de sauvegarde) et OPAH copro En secteur ANRU, articulation avec le NPNRU	Accompagnement du syndicat, des copropriétaires des locataires (technique, social, juridique...) Aides pour la réalisation des travaux Action coercitive (travaux d'office / appropriation publique / recyclage), le cas échéant
Enjeux de traitement des copropriétés en grande difficulté technique, sociale et financière (besoin de portage massif) et enjeux de requalification urbaine	ORCOD (opération de requalification des copropriétés dégradées) Volet IN (intérêt national) possible : pilotage Préfet / EPF En secteur ANRU, articulation avec le NPNRU	Accompagnement du syndicat, des copropriétaires des locataires (technique, social, juridique...) Aides pour la réalisation des travaux Action coercitive (travaux d'office / appropriation publique / recyclage), le cas échéant Projet de requalification (urbaine, commerciale, économique...)

Annexe 10 : L'expertise et les financements nationaux

A l'échelle nationale, différents acteurs interviennent dans la politique de l'habitat indigne. En ce qui concerne les financements dédiés à l'habitat indigne, plusieurs circuits de financements coexistent.

■ LA DIHAL ET LE PNLHI (Pôle national de lutte contre l'habitat indigne)

Ils assurent un rôle d'appui auprès des acteurs de terrains intervenant sur la lutte contre l'habitat indigne et anime l'action de lutte contre l'habitat indigne à l'échelon national en lien avec 5 ministères (Cohésion des territoires, Santé et solidarité, Intérieur, Justice et Outre-mer). Par ailleurs, il assure l'appui juridique et technique des acteurs locaux, et anime un réseau de correspondants techniques issus des services et partenaires intervenant dans la lutte contre l'habitat indigne, notamment dans le cadre des PDLHI (pôle départementaux de lutte contre l'habitat indigne) : DDT, DDCS, ARS, les collectivités territoriales dont les SCHS, les ADIL.

■ L'ANIL (Agence Nationale pour l'Information sur le Logement)

L'ANIL contribue à l'accès de tous à l'information, sur l'ensemble des thématiques liées au logement et de constituer le centre de ressources des ADIL, agences départementales (documentation, information, de formation et d'études...)

Pour le grand public, les ADIL apportent un conseil gratuit, neutre et personnalisé sur toutes les questions juridiques, financières et fiscales relatives au logement et à l'urbanisme et leur proposent des solutions adaptées à leur situation personnelle.

■ L'ANAH (Agence Nationale de l'Habitat)

L'ANAH met en œuvre la politique nationale d'amélioration du parc de logements privés existants et à ce titre, accompagne les collectivités dans la définition et la mise en œuvre des opérations locales d'amélioration de l'habitat dans le cadre du droit commun et des programmes nationaux. Sur un périmètre donné, fixé par la collectivité, l'ANAH finance l'ingénierie d'études, de pilotage et de suivi animation des programmes, octroie des subventions aux propriétaires privés/ copropriétés pour la réhabilitation de leurs logements et finance par ailleurs les opérations de recyclage des immeubles insalubres ou dégradés acquis par la collectivité ou son opérateur. Parmi les priorités d'intervention, figurent le traitement de l'habitat indigne, le redressement des copropriétés et la lutte contre la précarité énergétique. L'ANAH assure également un appui opérationnel aux territoires, en lien avec les DDT et les DREAL.

■ L'ANRU (Agence Nationale de la Rénovation Urbaine)

L'ANRU intervient quant à elle sur des quartiers prioritaires confrontés à des situations sociales, urbaines et économiques complexes, en métropole et en outre-mer. Ces quartiers sont définis à partir de critères par le gouvernement. Elle finance la démolition de logements pour une meilleure organisation urbaine ou pour cause de vétusté, des actions sur des copropriétés dégradées, l'amélioration des espaces urbains et la création de voies délimitant des îlots et désenclavant le quartier, l'ingénierie nécessaire à la mise en œuvre et à la conduite des projets. Les financements sont octroyés notamment aux collectivités aux opérateurs aménageurs et opérateurs producteurs de logements. Un appui pour la définition et la mise en œuvre des projets est également apporté par l'ANRU.

■ ACTION LOGEMENT

Le groupe Action Logement contribue au financement de la mise en œuvre de la politique publique, du renouvellement urbain et des politiques locales de l'habitat en lien avec les collectivités territoriales en facilitant l'accès au logement pour les salariés. Dans le cadre d'un plan d'investissement, Action Logement a développé en 2019 un dispositif financier destiné à aider les propriétaires et locataires salariés à rénover leur logement (sous forme de subventions et de prêts) pour améliorer de la performance énergétique

des logements, adapter le logement au vieillissement, transformer des locaux vacants en logements, améliorer l'habitat dans les Outre-Mer et agir contre la dégradation de l'habitat ancien.

■ **LE FARU (fonds d'aide au relogement d'urgence)**

Un fonds d'aide à l'hébergement et au relogement temporaire d'urgence a été créé pour une durée de 5 ans en 2006 et prolongé jusqu'en 2015 puis 2020. Il est géré par le Ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire et de l'instruction des demandes de subvention par les préfetures. Ce fonds est destiné à apporter un financement aux communes qui prennent en charge, soit l'hébergement d'urgence ou le relogement temporaire de personnes occupant des locaux présentant un danger pour leur sécurité ou leur santé, soit la réalisation de travaux interdisant l'accès à ces locaux. Deux catégories d'opérations peuvent être financées par le FARU : les opérations d'hébergement d'urgence ou de relogement temporaire pour une durée maximale de 6 mois, et les opérations de travaux interdisant l'accès à des locaux dangereux (cf tableau en annexe).

■ **BOP 135 (Budget Opérationnel de Programme) :**

Une ligne budgétaire de l'enveloppe 135 permet le financement de diagnostics et contrôles après travaux, de diagnostics préalables et contrôles après travaux réalisés au titre de la lutte contre le risque plomb représentent la majorité de ces dépenses. De travaux d'office en cas de carence du propriétaire, de solutions d'hébergement ou le relogement des occupants en cas de défaillance des propriétaires, des prestations d'accompagnement social et juridique des ménages, des frais de prestations juridiques et d'actes administratifs relatifs à la conservation des hypothèques.

Ventilation de l'expertise et des financements selon les acteurs :

	DHUP	DIHAL	ANIL	Anah	ANRU (si secteur PNRU)	ANCT
Définition et pilotage de la politique de lutte contre l'habitat indigne	x	x				?
Animation de la politique LHI auprès des acteurs locaux		x				?
Formations		x	x	x	x	?
Appui opérationnel et juridique auprès des collectivités et acteurs locaux		x	x	x	x	?
Elaboration d'outils méthodologiques, techniques / guides		x	x	x		?
		ANAH	Action Logement	ANRU (si secteur PNRU)	FARU	BOP 135
Financement des chefs de projet		x		x		
Financement de l'ingénierie locale (études et expertises)		x		x		
Financement de l'ingénierie d'accompagnement		x		x	x (relogement/ hébergement)	x (relogement/ hébergement)
Financement des travaux réalisés par les propriétaires privés		x	x			
Financement des travaux d'office (collectivités)		x				x
Financement des travaux d'office (Etat)						x
Financement des travaux réalisés par le locataire (décence et autonomie)		x	x			
Financement du recyclage des immeubles / ilots insalubres (collectivités)		x		x		
Financement du portage de lots (opérateurs / collectivités)		x		x		
Financement des opérations d'aménagement / urbaines (en lien avec l'habitat indigne)				x		
Financement d'actions expérimentales		x				

Annexe 11 : Synthèse rapport Serge Letchimy

« L'HABITAT INSALUBRE et INDIGNE DANS LES DEPARTEMENTS ET REGIONS D'OUTRE-MER : UN DEFI A RELEVER »

Nous n'avons pas, au cours de la mission, eu l'occasion de faire état de l'appréhension de l'habitat indigne en Outre-mer. Sa résorption n'est pas à la mesure des besoins et des enjeux, ni dans ses objectifs, ni dans ses modes opératoires, ni dans ses résultats. Ces territoires spécifiques doivent faire l'objet d'une étude approfondie.

Du reste nous ne pouvons que nous référer au brillant travail de Serge Letchimy en 2009. Pour reprendre la synthèse de son rapport portant sur « l'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'outre-mer », l'habitat insalubre dans les quatre DOM représentait quelques 50 000 logements insalubres, abritant plus de 150 000 personnes et, tel qu'il était estimé, ne recouvrait que l'habitat informel.

Plus qu'ailleurs en France, les territoires d'Outre-mer sont fragmentés par la ville et la « non-ville » : d'un côté les quartiers d'habitat informel, souvent insalubres, lieux de relégation et de pauvreté, de l'autre les quartiers dits « réguliers ». Les interventions ne s'effectuaient que dans les grands quartiers d'habitat informel et insalubre et bidonvilles, quasiment pas dans les centres urbains paupérisés ni dans le diffus. Ces opérations lourdes de RHI « classiques » restent, encore aujourd'hui, très en deçà des besoins.

La conception même des opérations traditionnelles de RHI est à revoir sur le plan urbanistique, les choix de formes d'habitat, sur le plan social : le relogement quasi systématique des occupants de l'habitat informel et insalubre dans des logements collectifs sociaux « aux normes » a provoqué des ruptures sur les plans urbain, social et culturel et pouvait expliquer le mal-vivre de ces quartiers ainsi que les résistances de la population à la poursuite de telles opérations.

Compte tenu de la conception des opérations et des modes de financement mis en œuvre, les situations sociales les plus difficiles ne sont pas traitées et une part non négligeable de l'habitat le plus précaire demeure.



Ministère de
l'Ecologie, de
l'Energie, du
Développement
durable et de la
Mer en charge des
Technologies
vertes et des
Négociations sur le
climat

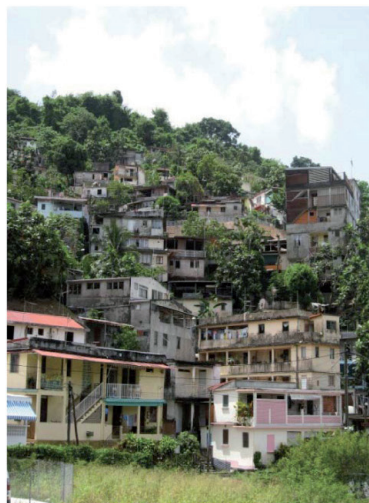
Ministère de
l'Intérieur, de
l'Outre-mer et
des
collectivités
territoriales

Ministère de la
Santé et des
Sports

Secrétariat
d'Etat au
logement et
à
l'urbanisme

Secrétariat d'Etat
à l'outre-mer

**« L'HABITAT INSALUBRE et INDIGNE dans les DEPARTEMENTS
ET REGIONS D'OUTRE-MER : UN DEFI A RELEVER »**



Serge LETCHIMY
Député de Martinique
Septembre 2009

Clichés de la page de couverture
Nancy Bouché et Corinne Drougard

A gauche et de haut en bas :
RHI du Centre au Port à La Réunion
Bidonville de Leblond Palétuviers à Cayenne en Guyane
RHI de Boissard aux Abymes en Guadeloupe

A droite et de haut en bas :
Bidonville de l'oasis au Port à La Réunion
Quartier de Trenelle à Fort-de-France en Martinique

Synthèse du rapport et résumé des propositions

L'habitat insalubre dans les quatre DOM, ce sont quelques 50 000 logements insalubres abritant plus de 150 000 personnes et cet habitat, tel qu'il est estimé, ne recouvre que l'habitat informel, les autres formes d'insalubrité n'étant que peu repérées.

Plus qu'ailleurs en France il y a la ville et la « non-ville » : les quartiers d'habitat informel, souvent insalubres, lieux de relégation et de pauvreté et les quartiers « réguliers ».

La résorption de l'habitat indigne n'est pas dans les DOM à la mesure des besoins et des enjeux, ni dans ses objectifs, ni dans ses modes opératoires, ni dans ses résultats.

Jusqu'à aujourd'hui on n'intervient que dans les grands quartiers d'habitat informel et insalubre et dans les bidonvilles, quasiment ni dans les centres urbains paupérisés ni dans le diffus – sauf exceptions.

Mais même ces opérations lourdes de RHI, disons « classiques », restent très en deçà des besoins et, malgré quelques remarquables réussites, les résultats ne sont pas à la hauteur des efforts fournis par tous. Ces opérations souffrent de graves lenteurs, d'insuffisante maîtrise publique.

Elles sont encore trop souvent inadaptées aux besoins des populations, d'où des blocages.

On ne peut, aussi, que regretter la perte de la dynamique de la « politique de la ville » dont les modes d'action, les savoirs accumulés, ont été perdus et qui, pourtant, avaient donné un contenu social, économique et culturel aux « opérations de RHI », lesquelles ne peuvent être réduites à de simples opérations techniques de viabilisation, d'aménagement urbain et de relogement de populations que l'on a trop souvent déplacées.

Dans ce contexte, nombre d'acteurs et d'opérateurs sont tentés de baisser les bras, sans oublier ces habitants qui, pour certains, attendent depuis des années et, pour d'autres, ne connaîtront jamais d'amélioration de leurs conditions d'habitat, au rythme actuel des opérations et dans leur conception actuelle; leur lassitude ou leurs révoltes sont aussi un facteur de blocage ...

Il résulte de ces situations un sentiment d'échec – quantitatif - et qualitatif.

La conception même des opérations traditionnelles de RHI est à revoir sur le plan urbanistique, les choix de formes d'habitat, sur le plan social : le relogement quasi systématique des occupants de l'habitat informel et insalubre dans des logements collectifs sociaux « aux normes » a provoqué des ruptures sur les plans urbain, social et culturel et peut expliquer le mal-vivre de ces quartiers ainsi que les résistances de la population à la poursuite de telles opérations.

Dans les DOM, on a privilégié historiquement cette approche et c'est encore, trop souvent, la seule qui soit engagée et dans celle-ci, la démarche s'est souvent réduite à de l'aménagement traditionnel au sens de la « rénovation urbaine ».

Or, les habitants doivent être remis au cœur de ces opérations, c'est une condition de réussite urbaine et sociale.

Compte tenu de la conception des opérations et des modes de financement mis en œuvre, les situations sociales les plus difficiles ne sont pas traitées et une bonne part de l'habitat le plus précaire demeure.

La restructuration des quartiers existants permet, la plupart du temps, de mettre en évidence du foncier inutilisé qui pourrait être mobilisé pour des petites opérations sociales.

Le financement des opérations de RHI qui se calcule à l'aune de la production de logements sociaux est inadapté pour traiter ce problème.

De nombreux sites sont globalement mal aménagés, mal structurés, mal équipés, mal reliés, et présentent des déficits considérables en équipements publics, en commerces, en services, et bien sûr, en logements. La qualité du paysage urbain y est fort pauvre, la gestion urbaine de proximité absente.

La résorption de l'habitat insalubre doit s'inscrire dans le cadre d'opérations de restructuration de quartier qui associent dans le même projet riches et pauvres, habitat aidé et logements privés.

Résorber l'habitat indigne, c'est :

- pour les quartiers et zones insalubres d'habitat informel ou spontané, abritant plusieurs centaines de « logements », à la fois organiser un traitement d'ensemble dans une démarche de restructuration et d'aménagement qui ne peut être réduite à des approches exclusivement ponctuelles, mais c'est aussi et en même temps, prendre en compte les situations individuelles des familles, leurs besoins et souhaits d'amélioration de leur habitat ou de relogement, poursuivre les « marchands de sommeil » qui prospèrent dans ces quartiers, intervenir avec un souci de qualité et de durabilité. C'est le champ des opérations publiques de RHI ;
- traiter l'habitat insalubre diffus dans les quartiers urbains « ordinaires » et de centre-ville, par des approches ponctuelles, elles-mêmes liées au tissu environnant, en utilisant toute la palette des outils juridiques, opérationnels et financiers disponibles ;
- traiter l'habitat indigne totalement diffus en milieu rural, en forêt et en montagne, par des approches qui ne peuvent alors qu'être individuelles ;
- poursuivre les « marchands de sommeil » d'autant plus actifs et nocifs que la population est démunie et que l'exploitation de la misère, notamment dans l'habitat informel, irrégulier, divisé, est, comme partout, lucrative.

Quand on analyse à fond les outils mis en place pour résorber l'habitat insalubre, on ne peut que constater :

- une connaissance encore très parcellaire de l'habitat insalubre, du fait d'une quasi absence d'inventaire ou d'observatoire, comme outil de l'action publique, une méconnaissance du diffus ;
- l'absence de prise en compte de cet habitat dans les documents de programmation (PLH, PDALPD) et la quasi absence des collectivités départementales dans les politiques de l'habitat des personnes défavorisées ou âgées ;
- une ignorance des spécificités sociales et culturelles des DOM qui rendent inapplicables et inopérants les dispositifs juridiques et administratifs institués qui s'avèrent inadaptés aux situations concrètes d'insalubrité à traiter; si la circulaire RHI de 2004 applicable aux DOM est l'exemple opérationnel de ce décalage, c'est, au delà, tout un pan du droit applicable qui est lui-même partiellement inadapté, que ce soit au titre de l'insalubrité ou en matière foncière ;
- un déficit de gouvernance et de pilotage à tous les niveaux : un déficit d'engagement de nombreux élus locaux, des services des villes face à des situations complexes : populations réputées difficiles, pauvres ou marginales, parfois en situation irrégulière, indésirables ou méprisées, peu visibles dans la ville, socialement occultées ..., un déficit de pilotage et un manque d'organisation du travail des administrations de l'Etat local ;
- un déficit de formation des équipes locales, un déficit en disponibilité et en compétence des opérateurs.

Une proportion significative d'habitants des DOM est en dehors de la loi républicaine ... Le droit constitutionnel à un logement décent n'existe pas dans les DOM ; comment le droit au logement opposable peut-il n'être pas considéré comme virtuel ou fictif ?

Il manque une véritable volonté politique globale et partagée pour résorber l'habitat insalubre, laquelle implique des engagements politiques significatifs à tous les niveaux de responsabilité : élus locaux et leurs services, représentants de l'Etat local, experts, Etat central, partageant une vision claire des enjeux et des objectifs poursuivis et y consacrant les moyens humains et financiers nécessaires.

Notre proposition est que soit engagée une politique prioritaire de résorption de l'habitat indigne, un véritable plan d'action, doté de moyens, avec les engagements, les contrôles et les outils qui doivent l'accompagner.

Un tel plan doit être décliné à tous niveaux :

- au niveau central, un pilotage et un soutien avec des outils de formation, d'information, des réseaux d'échanges, qui ont totalement fait défaut ;
- au plan départemental, la mise au point d'un plan d'action départemental sous l'égide du préfet, en liaison avec le président du Conseil Général, accompagné de l'organisation du travail entre les partenaires publics, de type « Pôle départemental de lutte contre l'habitat insalubre et informel ». Partie d'un tel plan doit alimenter le volet « habitat indigne » que doivent comporter tous les PDALPD depuis 2006 ;
- au plan communal, par la signature d'engagements contractuels pluri-annuels entre les communes, l'Etat et autres partenaires publics, sur la base de « plans communaux de résorption de l'habitat indigne et informel » (*PCRHI*) ainsi que par des conventions précisant les modalités de déroulement des opérations publiques de RHI. Ces engagements, qui sont le socle de la politique proposée, seraient accompagnés d'aides et de sanctions financières.

Des instructions en ce sens pourraient être envoyées par le Premier ministre aux préfets.

La conception des diverses opérations de résorption de l'habitat indigne et informel doit être totalement repensée au regard de la diversité et des réalités des diverses situations à traiter ; faute de cette analyse préalable, les modes d'action du modèle traditionnel de la RHI sont totalement inadaptés et inefficaces.

Il faut réserver les opérations lourdes de RHI aux quartiers informels et insalubres les plus dégradés et traiter différemment les quartiers d'habitat spontané où la majorité des maisons peut être réhabilitée dans le cadre d'une opération de régularisation foncière et d'équipement du quartier : à côté de la « résorption de l'habitat insalubre », RHI, la « RHS » : résorption de l'habitat spontané.

A côté d'opérations lourdes de restructuration, de régularisation foncière et d'aménagement, qui doivent privilégier le maintien des habitants chaque fois que la nature des lieux le permet, il faut, aussi, inventer de nouvelles formes d'amélioration de l'habitat, plus légères, moins ambitieuses, mieux adaptées aux plus modestes, faisant davantage appel aux ressources locales et familiales et permettant une amélioration du quotidien sans attendre, un jour peut-être, la future opération RHI pas toujours, ni partout, souhaitée...

A l'appui de ces rapides éléments d'expertise, nous proposons une série de relectures des textes juridiques et administratifs qui sont indispensables pour permettre la mise en œuvre d'une nouvelle politique à la fois plus ambitieuse et plus souple.

Des améliorations opérationnelles et financières, précisées dans ce rapport, faciliteront l'action locale. Elles pourraient être reprises dans une nouvelle circulaire technique qui aborderait tous les aspects évoqués ci-dessus : de la « résorption de l'habitat insalubre », RHI, à la lutte contre l'habitat indigne et informel.

Dès 2010 une impulsion nouvelle doit être donnée et des actions immédiates préparées : offres de formation, séminaires interrégionaux d'échanges et de rencontres entre acteurs de terrain, nouveaux contrats et conventions signés entre les communes et l'Etat, opérations expérimentales engagées ...

On peut résumer en 14 propositions, les principales conclusions du rapport :

- 1) Inciter chaque commune/EPCI des DOM à mettre en place un « plan communal de résorption de l'habitat insalubre et informel » (*PCRHI*) comportant une identification de l'habitat spontané et insalubre sur son territoire, l'affichage d'objectifs quantitatifs et qualitatifs avec une programmation annuelle. L'Etat soutiendrait ces plans en apportant aux communes qui s'y engageraient une dotation spéciale DOM pour la lutte contre l'habitat insalubre et informel. Ce plan ferait l'objet d'une contractualisation avec l'Etat et d'autres partenaires publics de type « protocole d'accord » avec les engagements humains et financiers afférents. L'Etat pourrait réserver et concentrer les crédits de la LBU, du FRAFU et de l'Anah aux déclinaisons opérationnelles des *PCRHI* pour les communes s'étant engagées (opération publique de RHI, de RHS, OPAH et OPAH-RU, MOUS).
- 2) Mettre en place entre l'Etat, les communes et les opérateurs, des conventions et instances de pilotage pour chaque opération publique de RHI / RHS et chaque OPAH-RU, avec

identification d'une mission *de conduite de projet (CDP)*, indépendante de l'aménageur et des services municipaux, avec la charge de favoriser la démocratie participative des habitants, d'assurer le suivi de l'avancement de l'opération (indicateurs, tableau de bord), le respect des objectifs, d'alerter les partenaires en cas de problème, d'assurer la conciliation entre acteurs).

- 3) Structurer l'organisation du travail entre services de l'Etat local et partenaires institutionnels en « Pôles départementaux », de façon à assurer un pilotage départemental autour d'un plan d'action départemental définissant les priorités de l'Etat et de ses partenaires en matière de lutte contre l'habitat indigne et informel.
- 4) Ouvrir une formation « départements d'outre-mer » au Pôle national de lutte contre l'habitat indigne pour assurer un soutien aux responsables locaux, notamment sur les plans juridique et administratif, fournir de l'information et de la documentation. La mission du « Pôle DOM » serait, aussi, de monter un programme spécifique de formation pour les acteurs publics et professionnels des DOM, de susciter et de soutenir la création d'un réseau technique interrégional d'échanges entre les différents DOM.
- 5) Introduire des dispositions législatives spécifiques aux DOM permettant, notamment, d'indemniser pour perte de jouissance l'expulsion des « occupants fonciers sans titre » pour les besoins de l'opération d'aménagement, des travaux d'équipements publics ou pour des raisons de sécurité (zones de risques naturels).
- 6) Introduire des dispositions législatives spécifiques aux DOM en matière de police administrative, adaptées aux situations des « occupants fonciers sans titre » en matière d'insalubrité et de péril.
- 7) Après complément d'expertise, modifier la loi du 30 décembre 1996 relative aux zones des 50 pas géométriques pour permettre les opérations de résorption de l'habitat insalubre et spontané dans ces zones.
- 8) Définir dans l'habitat informel les quartiers insalubres et les quartiers d'habitat spontané et y adapter les modes opératoires et les financements ; à côté des opérations publiques de RHI, créer des opérations publiques de « résorption de l'habitat spontané » (RHS) avec des dispositions financières adaptées localement.
- 9) Adapter les financements des opérations de RHI pour favoriser la régularisation et le maintien sur place des occupants sans titre avec l'amélioration de leur habitat dans des opérations d'« accession-amélioration ».
- 10) Mettre en place, à titre expérimental, des opérations légères d'amélioration de l'habitat pour traiter des situations urgentes, des occupants très modestes, des personnes âgées ... quel que soit le statut foncier des bénéficiaires, hors et dans les opérations publiques de RHI.
- 11) Adapter les outils financiers aux différentes situations à traiter : LBU et FRAFU, élargir les conditions d'emploi du « Fonds Barnier » pour faciliter les travaux de réduction des aléas dans les quartiers insalubres, les quartiers d'habitat spontané et les OPAH de renouvellement urbain; proroger la durée du FARU au-delà de 2010 et déconcentrer sa gestion financière.
- 12) Prévoir un mécanisme de fongibilité pour favoriser la création de fonds locaux regroupant des crédits d'origines diverses à l'appui des opérations de RHI, RHS et OPAH-RU pour faciliter la réalisation du projet dans ses différentes composantes et sa complexité : élargir explicitement le champ du « GIP de développement social urbain ».
- 13) Réécrire totalement la circulaire « RHI » pour orienter la politique locale de lutte contre l'habitat indigne et informel et faciliter sa mise en œuvre.
- 14) Créer un « comité de suivi » chargé d'accompagner la mise en œuvre de ces propositions pendant une durée de 3 ans.

Détail de la mise en œuvre des 14 propositions du rapport

Propositions	Détail des mesures	Modalités de mise en œuvre
N°1 Mise en place de PCRHII / soutien par dotation spéciale DOM par l'Etat	Créer une dotation spéciale à l'appui de l'engagement et de la mise en œuvre des PCRHII/ sur décision des préfets.	Législatif : loi de Finances
N°2 Conventions et instances de pilotage pour toutes opérations publiques traitant de l'insalubrité	Conventions Comités de pilotage Conduite d'opération	Circulaire générale relative aux opérations de RHI et traitement de l'habitat informel et indigne
N°3 Institutionnaliser des Pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne, des plans d'action départementaux		Circulaire politique du Premier ministre
N°4 Instituer une formation « départements d'outre-mer » au Pôle national de lutte contre l'habitat indigne/PNLHI	Instituer cette formation au PNLHI ; Un programme de formation des services des DOM en 2010 ; Un appareil de soutien /internet ; Constituer un réseau technique interrégional ; Programmer un premier colloque habitat informel et insalubre dans les DOM.	Lettre de mission au préfet délégué pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées/ au titre de l'action du Pôle
N°5 Permettre l'indemnisation des « occupants fonciers sans titre » dans le cadre d'opérations d'aménagement/ risques naturels.	Ouvrir un droit à indemnisation sous conditions pour les occupants des constructions qu'ils ont édifiées sans droit ni titre qui doivent être démolies; Possibilité ouverte, sous conditions aux bailleurs sans droit ni titre foncier ;	Législatif
N°6 Adapter aux spécificités des DOM certains outils de police administrative	Elargir la notion d'habitat indigne dans les DOM/observatoire départemental ; Introduire 2 dispositions spécifiques au traitement de l'insalubrité en secteur informel /santé publique ; Introduire une disposition spécifique au traitement des bâtiments menaçant ruine en secteur informel	Législatif
N°7 Pouvoir engager des opérations de RHI dans les zones des 50 pas géométriques	Modification de la loi de 1996 sur le point relatif aux conditions financières de la régularisation	Législatif/ expertise à compléter

Propositions	Détail des mesures	Modalités de mise en œuvre
N°8 Distinguer les modes opératoires dans les quartiers d'habitat informel, qualifiés d'insalubres ou de spontanés.	Définir les quartiers à traiter selon une typologie précisée ; Réserver les opérations publiques de RHI et leur financement aux « quartiers insalubres » ; Définir et financer des opérations de résorption de l'habitat spontané ; Répartir entre ces opérations les financements LBU et FRAFU, en cas de risques naturels, le FPRNM Renforcer les moyens de lutte contre les constructions clandestines	Circulaire générale relative aux opérations de RHI et traitement de l'habitat informel et indigne Législatif
N°9 Favoriser la régularisation et le maintien sur place des occupants sans titre dans les opérations de RHI	Encourager par l'adaptation des financements en RHI les opérations d'accession-amélioration des occupants.	Circulaire générale relative aux opérations de RHI et traitement de l'habitat informel et indigne
N°10 Mettre en place des opérations légères d'amélioration de l'habitat pour traiter des situations urgentes/ hors et dans les opérations publiques de RHI.	Lancer un programme expérimental avec des communes candidates avec appui d'une MOUS et d'une auto réhabilitation encadrée/ LBU Mettre en place des bornes fontaines sur les réseaux publics pour alimenter les zones d'habitat spontané	Circulaire de lancement d'un appel à projet ; Ouvrir la LBU à la fourniture de matériaux ...
N°11 Adapter les outils financiers aux différentes situations à traiter	Ouvrir à la LBU une ligne « lutte contre l'habitat indigne » permettant des actions d'initiative Etat/ diagnostics techniques, travaux d'office, acquisition de matériaux... Elargir les conditions d'utilisation du Fonds Barnier Améliorer les caractéristiques financières du LES Proroger la durée du FARU, transférer aux préfets sa gestion financière.	Loi de finances Décret et arrêtés Arrêté Loi de finances
N°12 Favoriser la création de fonds locaux regroupant des crédits d'origines diverses à l'appui des opérations de RHI, RHS et OPAH-RU	Faciliter la création de GIP pour les opérations complexes	Expertise du champ du GIP de DSU Si nécessaire, élargissement par la loi.
N°13 Réécrire totalement la circulaire « RHI » DOM	Préciser la typologie des situations à traiter, les différents modes opératoires et financements; Simplifier les phases des opérations de RHI/ limiter la durée des opérations.	Ecrire une circulaire générale relative aux opérations de RHI et traitement de l'habitat informel et indigne,
N°14 Créer un « comité de suivi » chargé d'accompagner la mise en œuvre des propositions pendant une durée de 3 ans.		Décision politique

Annexe 12 : Tableau synthétique des procédures

■ PROCÉDURES DU CCH – CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION

	Code / Articles législatifs	Situation	Compétence	Mesures / interventions
				Interdiction d'habiter ou d'utiliser les lieux
1	CCH L 123.3 Etablissements recevant du public (ERP) - Hôtels meublés	Situation d'insécurité (dont incendie) des ERP (hôtels meublés). Parties privatives et communes	Maire	Interdiction temporaire d'habiter possible.
2	CCH L 123.4 ERP Hôtels meublés	Infraction avec les règles de sécurité et absence de travaux	Maire	Fermeture. Interdiction définitive d'habiter
3	CCH L 129.1 et .2 Equipements communs immeuble collectif	Risque pour la sécurité des occupants du fait d'un fonctionnement défectueux des équipements communs d'un immeuble collectif	Maire	?
4	CCH L 129.3 Equipements communs immeuble collectif	Urgence ou menace grave ou imminente	Maire	Evacuation possible
5	CCH L 511.1 et 2 Dit « péril ordinaire »	Murs, bâtiments ou édifices menaçant ruine et qui pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité (péril)	Maire	Interdiction temporaire d'habiter et d'utiliser les lieux possible
6	CCH L 511.1 et 2 Dit « péril ordinaire avec interdiction définitive d'habiter »	Murs, bâtiments ou édifices menaçant ruine et qui pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité (péril)	Maire	Interdiction temporaire d'habiter et d'utiliser les lieux possible
7	CCH L 511.3 Péril imminent	Danger réel et actuel susceptible de provoquer des troubles graves	Maire	Oui

■ PROCÉDURES DU CSP – CODE DE LA SANTÉ PUBLIQUE

	Code / Articles législatifs	Situation	Compétence	Mesures / interventions
				Interdiction d'habiter ou d'utiliser les lieux
8	CSP L 1311.1 Décrets RSD	Règles générales d'hygiène et toutes autres mesures propres à préserver la santé de l'homme (Décrets RSD)	Maire/ Préfet	Non
9	CSP L 1311.4	Urgence, notamment danger ponctuel imminent pour la santé publique (incurie)	Préfet	Oui
10	CSP L 1331.22	Locaux par nature impropres à l'habitation (caves, sous-sols, combles, pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur...)	Préfet	Faire cesser la mise à disposition des locaux Relogement définitif

demandées Intervention sur le bâti / équipements	Notion d'extrême urgence / danger imminent	Substitution		Sanctions (hors pénal)
		Exécution d'office	Appropriation publique	
Faire cesser la situation d'insécurité : Aménagements et travaux	Non	Oui	Non	Astreinte (1 000€/j plafond 50 000€) Suspension loyer Suspension APL
Oui cf 123 3	Non	Non	Non	Amende de 3 750€ si non fermeture
Remise en état de fonctionnement ou leur remplacement	Oui cf 129 3	Oui	Non	Astreinte
Mesures provisoires permettant de garantir la sécurité des occupants	Oui	Oui	Non	Non
Réparations nécessaires démolitions, voire mesures pour préserver les bâtiments contigus	Oui. Cf 511 3	Oui	Non	Astreinte Suspension de loyers (hors charges)
Démolitions	Oui. Cf 511 3	Non	Oui (procédure qui ouvre droit à l'expro Vivien)	Astreinte Suspension de loyers (hors charges)
Mesures provisoires nécessaires pour garantir la sécurité	Oui. Imminence	Oui	Non	Suspension des loyers

demandées Intervention sur le bâti / équipements	Notion d'extrême urgence / danger imminent	Substitution		Sanctions (hors pénal)
		Exécution d'office	Appropriation publique	
Mesures travaux. Mise en demeure puis injonction de faire	Non		Non	Non
Mesures prescrites par les règles d'hygiène	Oui	Oui	Non	Non
Non. Mais mesures néces- saires pour empêcher l'accès ou l'usage des locaux aux fins d'habitation, au fur et à mesure de leur évacuation	Non	Oui	Non	Astreinte Suspension loyer et APL

■ PROCÉDURES DU CSP – CODE DE LA SANTÉ PUBLIQUE (SUITE)

	Code / Articles législatifs	Situation	Compétence	Mesures / interventions
				Interdiction d'habiter ou d'utiliser les lieux
11	CSP L 1331.23	Conditions qui conduisent à la suroccupation	Préfet	Faire cesser la sur-occupation Relogement des occupants
12	CSP L 1331.24	Locaux ou installations présentant un danger pour la santé ou la sécurité	Préfet	Interdiction temporaire ou définitive d'habiter possible
13	CSP L 1331.25 (bidonvilles)	Périmètre d'insalubrité des locaux /installations utilisés aux fins d'habitat, mais impropres pour des raisons d'hygiène, de salubrité ou de sécurité	Préfet	Arrêté vaut interdiction définitive d'habiter et d'utiliser les locaux
14	CSP L 1331.26 « Insalubrité remédiable »	Danger pour la santé des occupants ou des voisins d'un immeuble, bâti ou non, vacant ou non, attenant ou non à la voie publique, un groupe d'immeubles, un îlot ou un groupe d'îlots	Préfet	Interdiction temporaire d'habiter et, le cas échéant, d'utiliser les lieux. Hébergement
15	CSP L 1331.26 et 28 « Insalubrité remédiable »	Si aucun moyen technique de mettre fin à insalubrité remédiable, ou lorsque les travaux nécessaires à sa résorption seraient plus coûteux que la reconstruction	Préfet	Interdiction définitive d'habiter et, le cas échéant, d'utiliser les lieux
16	CSP L 1331.26.1	Danger imminent pour la santé ou la sécurité des occupants lié à la situation d'insalubrité de l'immeuble	Préfet	Interdiction temporaire d'habiter possible
17	CSP L 1334.2 Saturnisme	Revêtements dégradés contenant du plomb à des concentrations supérieures aux seuils susceptibles d'être à l'origine de l'intoxication du mineur	Préfet	Interdiction temporaire d'habiter
18	CSP L 1334 .12 Amiante	Matériaux ou produits de la construction contenant de l'amiante	Préfet	

demandées	Notion d'extrême urgence / danger imminent	Substitution		Sanctions (hors pénal)
		Exécution d'office	Appropriation publique	
Intervention sur le bâti / équipements				
Non	Non	Non	Non	Astreinte Suspension loyer et APL
Non. Mais rendre leur utilisation conforme aux prescriptions	Non	Oui	Non	Astreinte Suspension loyer et APL
Non Mais démolition possible	Non	Oui	Oui	Astreinte Suspension loyer et APL
Mesures propres à remédier aux causes de l'insalubrité (mal écrit/ pas clair) Mesures nécessaires pour empêcher tout accès ou toute occupation des lieux aux fins d'habitation. Les travaux à réaliser pour lever l'interdiction	Non	Oui	Non	Astreinte Suspension de loyers (hors charges) Suspension aides au logement
Démolition possible	Non	Oui	Oui	Astreinte Suspension de loyers (et charges) Suspension des aides au logement
Mesures propres à faire cesser ce danger	Oui	Oui	Non	Si l'arrêté est suivi d'un arrêté d'insalubrité Suspension de loyers (et charges)
Travaux nécessaires pour supprimer le risque (travaux visant les sources de plomb elles-mêmes et, d'autre part, ceux visant à assurer la pérennité de la protection)	Oui	Oui	Non	Astreinte
Mesures nécessaires pour contrôler et réduire l'exposition	Non	Oui	Non	Non

■ PROCÉDURES DU CGCT – CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉ TERRITORIALES ET DU CODE CIVIL (DÉCENCE)

	Code / Articles législatifs	Situation	Compétence	Mesures / interventions
				Interdiction d'habiter ou d'utiliser les lieux
19	CGCT L 2212-2	Police municipale : dont salubrité publique (si causes extérieures à l'immeuble)	Maire/ Préfet	Evacuation
20	CGCT L 2212.4	Danger grave ou imminent	Maire/ Préfet	
21	L 1719 du Code civil et décret décence	Non-respect des exigences du décret de 2002	CAF / Tribunal d'instance	Non

demandées	Notion d'extrême urgence / danger imminent	Substitution		Sanctions (hors pénal)
		Exécution d'office	Appropriation publique	
Intervention sur le bâti / équipements				
Mesures travaux. Mise en demeure puis injonction de faire	Cf 2212-4	Oui	Non	Non
Mesures de sûreté exigées	Oui	Oui	Non	Non
Mise en conformité avec les critères de décence	Non	Non	Non	Conservation des aides au logement (CAF) Juge (tribunal instance) : Réduction du montant du loyer, suspension du paiement du loyer Dommages intérêts

