

MINISTÈRE DE L'EMPLOI
ET DE LA SOLIDARITÉ
Secrétariat d'Etat au logement

Circulaire UHC/IUH4/13 n° 2002-36 du 2 mai 2002 relative à l'application des dispositions de la loi SRU concernant l'habitat insalubre

NOR : EQUU0210074C

Textes sources :

Article L. 1331-26 et suivants du code de la santé publique ;

Article L. 521-I et suivants du code de la construction et de l'habitation.

Publication : Bulletin officiel.

Le directeur général de l'urbanisme, de l'habitation et de la construction, le directeur général de la santé à Madame et Messieurs les préfets de région (pour attribution) ; Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux des affaires sanitaires et sociales ; Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux de l'équipement (pour attribution) ; Mesdames et Messieurs les préfets de département (pour attribution) ; Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux des affaires sanitaires et sociales ; Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de l'équipement (pour attribution) ; centre d'études techniques de l'équipement (pour information) ; centre interrégionaux de formation professionnelle (pour information) ; DIV (pour attribution) ; agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (pour information) ; direction des affaires financières et de l'administration centrale (pour information) ; direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (pour attribution) ; DGS (pour attribution) ; DGAS (pour attribution) ; DRASS (pour attribution) ; DDASS (pour attribution) ; CGPC (pour information).

Introduction générale

Afin de permettre la lutte contre de l'habitat insalubre et dangereux, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000 a profondément modernisé les procédures d'insalubrité et de péril dont les conditions de mise en œuvre et les effets de droit ont été largement unifiées. Elle a en outre renforcé les moyens d'intervention des pouvoirs publics en matière d'insalubrité et d'établissements d'hébergement recevant du public. Par ailleurs, elle a amélioré la prise en compte de la situation des occupants d'immeubles insalubres ou en péril en leur assurant une meilleure protection.

La lutte contre l'habitat insalubre est une compétence de l'Etat ; elle est mise en œuvre par un arrêté préfectoral. Cette procédure figure au code de la santé publique (CSP) modifié et complété par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). La protection des occupants figure au code de la construction et de l'habitation, également modifié sur ces points par la loi « SRU ».

La lutte contre les immeubles en péril est de la compétence du maire ainsi que le contrôle de la sécurité des hôtels meublés, soumis aux dispositions des établissements recevant du public. Les dispositions applicables figurent au code de la construction et de l'habitation, également modifié sur ces points par la loi « SRU ».

Le nouveau dispositif instauré par la loi SRU est d'application immédiate pour les situations d'insalubrité ou de péril. Cependant, les conséquences de droit des nouvelles dispositions issues de la loi « SRU » ne s'appliquent pas aux arrêtés pris en application des législations antérieures à la loi SRU. Ces derniers continuent de produire leurs propres effets de droit : en ce qui concerne les arrêtés d'insalubrité remédiables, si les travaux prescrits n'ont pas été exécutés, il appartient au maire, ou, à défaut au préfet, de mettre en demeure les propriétaires de les effectuer et, le cas échéant, de les faire exécuter d'office ; en ce qui concerne les arrêtés d'insalubrité dits irrémédiables, il appartient aux services d'établir les priorités d'action nécessaires à la résorption des situations inacceptables, ce qui peut impliquer une nouvelle instruction et la prise d'un arrêté en application de la nouvelle législation. Il en est de même si des immeubles déclarés insalubres remédiables étaient devenus insalubres irrémédiables. On rappelle que les nouvelles dispositions financières adoptées par l'État et l'ANAH s'appliquent aux travaux concernés intéressant les logements insalubres, quelle que soit la date de l'arrêté d'insalubrité.

PREMIÈRE PARTIE

La lutte contre l'insalubrité

La lutte contre l'habitat insalubre est mise en œuvre par un arrêté préfectoral déclarant l'insalubrité et prescrivant les mesures nécessaires pour y remédier après consultation des personnes concernées (propriétaires et occupants) et avis du conseil départemental d'hygiène (CDH). Les arrêtés d'insalubrité sont précédés d'une enquête d'insalubrité et doivent

respecter une procédure précise. La procédure qui figure aux articles L. 1331-26 à L. 1331-31 du code de la santé publique (CSP) modifié par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), devient la procédure de droit commun.

Par ailleurs, les dispositions anciennes, relatives aux « périmètres insalubres » - art. L. 1331-23 (ancien art. L. 42), aux locaux interdits à l'habitation, au sens de l'art. L. 1336-3 (ancien art. L. 43) ou impropres à l'habitation en application de l'art. L. 1331-24 (ancien art. L. 43-1) du code de la santé publique, demeurent applicables et leur champ d'application est précisé ci-après. Il en est de même des dispositions relatives à l'expropriation incluses dans la loi « Vivien » qui demeurent inchangées et qui constituent un des volets opérationnels de la lutte contre l'habitat insalubre.

I. - Champ d'application de la procédure d'insalubrité art. L. 1331-26 à L. 1331-31 du Code de la santé publique

Est insalubre tout immeuble, bâti ou non, vacant ou non, dangereux pour la santé des occupants ou des voisins du fait de son état ou de ses conditions d'occupation. La loi a expressément précisé que des immeubles ou des logements vacants pouvaient être déclarés insalubres, de façon à prévenir toute location ou vente de taudis et éviter le squat.

La procédure d'insalubrité peut concerner un ou plusieurs logements, des immeubles isolés ou des îlots, des immeubles en mono-propriété ou en copropriété, libres ou occupés. Elle peut concerner les parties privatives ou les seules parties communes d'un immeuble en copropriété.

Elle concerne également les locaux d'hébergement quels que soient leurs statuts (foyers, garnis, hôtels meublés) ainsi que tous locaux, notamment commerciaux ou artisanaux, situés dans des immeubles à usage partiel d'habitation, dont le traitement est lié à celui de l'immeuble.

Les procédures anciennes, qui étaient différentes selon que l'insalubrité s'appliquait à un immeuble ou à un groupe d'immeubles, îlot ou groupe d'îlots sont dorénavant unifiées. Cela signifie, en particulier, que cette procédure doit être utilisée pour traiter les îlots insalubres, de préférence à celle de l'art. L. 1331-23 (ancien art. L. 42) relative aux « périmètres insalubres », laquelle, très peu protectrice des droits des propriétaires car non contradictoire, doit être utilisée, de préférence, pour résorber les bidonvilles, habitats précaires ou autres locaux manifestement impropres à l'habitation.

II. - Caractéristiques générales de l'insalubrité

L'insalubrité est définie par la notion de danger pour la santé des occupants, actuels ou éventuels si le logement est vacant, ou des voisins et le législateur a préféré conserver cette notion générale plutôt que de donner de l'insalubrité une définition qui aurait limité le pouvoir d'appréciation des agents assermentés des DDASS ou des services communaux d'hygiène et de santé (SCHS), visés au 3^o alinéa de l'article L. 1422-1 du CSP.

1. Définition de l'insalubrité

L'insalubrité implique en effet une appréciation de fait, qui associe la dégradation du bâti à des effets négatifs sur la santé et s'analyse au cas par cas et après visite des lieux, en se référant, notamment, à une liste de critères ; cette liste de critères, qui servira de guide, permettra d'analyser l'état des immeubles et logements visités ainsi que leur environnement et leurs conditions d'occupation. Cette liste est, notamment, destinée à remplacer la grille de la circulaire du 27 août 1971, devenue obsolète. Le descriptif des lieux, la nature des désordres énoncés pour apprécier les effets, y compris potentiels, sur la santé des occupants, actuels ou éventuels, ainsi que des voisins, doivent être précis pour conclure à l'insalubrité.

Le mode d'occupation des lieux est indifférent, ceux-ci pouvant être habités par leur propriétaire, des locataires, des occupants au statut indéterminé, des résidents d'hôtels meublés, etc., ou vides.

L'enquête d'insalubrité est réalisée immeuble par immeuble et logement par logement, y compris dans les immeubles en copropriété. Elle peut porter sur toutes les parties communes ou privatives. Les propriétaires et occupants sont tenus de laisser entrer les agents assermentés dans leurs locaux ; en cas de refus, le juge des référés doit être saisi, dans les conditions de droit commun et aux frais avancés de l'administration, soit par le préfet, soit, si la commune est dotée d'un SCHS, par le maire au nom de l'Etat, aux fins d'autoriser la visite. La mise à la charge de la partie adverse des frais (la personne qui s'est opposée à l'entrée dans les lieux), notamment d'avocat (dont la présence est requise devant le tribunal de grande instance), peut être demandée par la collectivité publique qui a introduit le référé, sur la base de l'article 700 du nouveau code de procédure civile.

Enfin, les désordres propres au bâti récent doivent également être pris en compte, ainsi que la présence de substances dangereuses pour la santé, comme le plomb et l'amiante.

Insalubrité et saturnisme

Le législateur a inséré dans le code de la santé publique deux procédures distinctes pour lutter contre l'insalubrité et le saturnisme (L. 1334-1 et suivants).

Ces procédures comportent à la fois des différences (par exemple, ce qui concerne les modalités du constat ou bien les délais d'intervention) et des points communs (par exemple, la procédure de travaux d'office ou bien la prise en charge par le propriétaire de l'hébergement des occupants pendant les travaux).

Il convient donc de préciser l'articulation entre les deux procédures et expliciter les « passerelles » qui les relient et veiller à les prendre en compte pour une plus grande efficacité de l'action de l'Etat dans ce domaine.

Ces modalités d'articulation sont de deux ordres :

1. Etendre l'enquête d'insalubrité à la détection de plomb dans les revêtements.

L'enquête d'insalubrité doit prendre en compte le critère « plomb » car il paraît souhaitable de connaître la présence de plomb avant de prescrire des travaux de sortie d'insalubrité afin d'adapter, le cas échéant, les consignes aux occupants et aux ouvriers pendant ces travaux. D'autre part, la responsabilité des services de l'Etat pourrait être engagée si un cas de saturnisme survenait suite aux travaux de sortie d'insalubrité préconisés par ces services, qui sur place n'auraient pas décelé le risque lié aux peintures au plomb. Enfin, la détection de plomb dans le cadre des travaux de sortie d'insalubrité devrait contribuer, à terme, à une meilleure prévention.

A chaque fois qu'une procédure de déclaration d'insalubrité sera envisagée sur un logement ou immeuble construit avant 1948, il faudra veiller à ce que l'enquête d'insalubrité soit complétée par un diagnostic « plomb » élargi à l'ensemble des revêtements, dégradés ou non. Lorsque la DDASS ou le SCHS, qui réalise l'enquête d'insalubrité, est équipé d'un appareil de détection par fluorescence X, la recherche de plomb peut s'effectuer simultanément. Dans le cas contraire, il sera nécessaire de demander, en complément de l'enquête d'insalubrité, la réalisation d'un diagnostic « plomb » par un opérateur agréé.

Dans le cas où un arrêté d'insalubrité est envisagé dans un logement ou immeuble présentant du plomb non accessible, il sera utile que l'arrêté préfectoral comporte en annexe les résultats du diagnostic et demande au propriétaire d'informer les occupants et les entreprises amenées à y effectuer des travaux.

En présence de plomb accessible, l'arrêté préfectoral imposera au propriétaire la réalisation de travaux de suppression de l'accessibilité au plomb. Par ailleurs, en présence d'enfants mineurs, la prévision d'un arrêté d'insalubrité ne doit pas affranchir les services compétents d'appliquer préalablement la procédure d'urgence contre le saturnisme. Cela implique que la notification de travaux d'urgence soit transmise au propriétaire, dès connaissance des résultats du diagnostic. Bien évidemment, ces travaux doivent conserver leur caractère palliatif, compte tenu des travaux pérennes qui seront par la suite prescrits par l'arrêté d'insalubrité.

2. Compléter dans certaines situations le diagnostic « plomb » par une enquête d'insalubrité.

Dans certaines situations (par exemple une présence d'humidité excessive), l'efficacité des travaux d'urgence contre le saturnisme est limitée dans le temps et l'enfant peut être de nouveau rapidement exposé au plomb. Il est par conséquent indispensable de les compléter par des travaux connexes augmentant la pérennité de la protection, afin de soustraire l'enfant durablement du risque d'exposition au plomb. La procédure d'insalubrité constitue un moyen d'imposer au propriétaire des travaux pérennes.

Lorsque les diagnostics « plomb » sont réalisés par la DDASS ou le SCHS, le relevé des éventuels critères d'insalubrité peut s'effectuer simultanément. En revanche, les opérateurs agréés qui réalisent les diagnostics « plomb » ne sont pas compétents pour effectuer simultanément une enquête d'insalubrité. Dans ce cas, ces opérateurs se contenteront de relever un certain nombre de facteurs aggravants, sur la base desquels la DDASS ou le SCHS appréciera la nécessité, ou non, de déclencher une enquête d'insalubrité complémentaire. A cet effet, cette mission supplémentaire devra être intégrée dans le cahier des charges des opérateurs.

En présence de revêtements dégradés contenant du plomb dans un logement ou immeuble habité ou fréquenté par des enfants mineurs, les articles L. 1334-2 et suivants imposent de notifier au propriétaire la réalisation de travaux d'urgence et de se substituer à lui, en cas de défaillance. Si l'enquête réalisée en complément du diagnostic « plomb » met en évidence une situation d'insalubrité, devra être mise en œuvre, dans un second temps, la procédure de déclaration d'insalubrité. L'arrêté préfectoral correspondant comportera, en annexe, les résultats du diagnostic et imposera au propriétaire la réalisation de travaux de suppression de l'accessibilité au plomb et l'information des occupants et des entreprises amenées à y effectuer des travaux.

En l'absence d'autre critère d'insalubrité, l'existence de plomb non accessible ne justifie pas l'ouverture d'une procédure d'insalubrité.

Insalubrité et amiante

L'amiante dans l'habitat fait l'objet d'une réglementation spécifique (décret 96-97 modifié), dans laquelle des sanctions sont prévues pour les propriétaires.

Les modalités de constat et d'intervention sont complexes, et il apparaît préférable de limiter la prise en compte de ce risque d'exposition aux cas identifiables par rapport à des données déjà prévues par la réglementation, donc uniquement pour les flocages, calorifugeages et faux plafonds dans les appartements (article 1 du décret 96-97 modifié). Dans ce cadre, l'enquête d'insalubrité doit être l'occasion de vérifier si le diagnostic des flocages, calorifugeages et faux plafonds dans les appartements a été réalisé, ainsi que les suites qui ont été demandées par l'opérateur de repérage dans son rapport (surveillance périodique ou travaux) (articles 2 à 8 du décret 96-97 modifié).

Il faut noter que le décret 96-97 modifié prévoyant déjà des sanctions si ces critères ne sont pas respectés, la procédure de déclaration d'insalubrité ne présente un intérêt particulier que si elle apporte des moyens d'intervention supplémentaires par rapport à ces sanctions.

2. Insalubrité et autres dispositifs relatifs à l'état du logement

L'insalubrité d'un logement doit être distinguée de la décence ainsi que du péril ; cette police doit aussi être distinguée de la police générale de la salubrité assurée par le maire.

Insalubrité et police de salubrité du maire

La police spéciale du préfet en matière d'insalubrité doit être distinguée de la police de la salubrité des maires, qui est une police générale, exercée sur la base de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, ainsi que, le cas échéant, sur le règlement sanitaire départemental. Cette police s'exerce par des injonctions adressées aux propriétaires, ou aux occupants, selon la nature des désordres, et permet d'éviter l'aggravation de l'état des logements et leur basculement dans l'insalubrité.

Insalubrité et décence du logement

La lutte contre l'insalubrité est une mission traditionnelle de la puissance publique au titre des politiques d'hygiène publique, dont l'objet est d'assurer la protection de la santé des personnes. A ce titre, sa mise en œuvre relève de l'action des pouvoirs publics et elle constitue l'exercice d'une mission de service public.

La décence, en revanche, concerne les relations contractuelles existant dans le cadre de la location entre le bailleur et le locataire d'un logement. Elle s'applique au bâti, et s'apprécie par rapport à la conformité du logement à des caractéristiques minimales de configuration et d'équipement fixées par le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002. Définie par la puissance publique, la décence devient désormais un des éléments déterminants des rapports locatifs et renforce les obligations du bailleur à l'égard du locataire.

A l'inverse de l'insalubrité dont le traitement dépend uniquement de l'action publique, les litiges portant sur la décence du logement relèvent totalement et exclusivement du juge du contrat de la location (le juge d'instance) ; celui-ci, à la demande du locataire, apprécie l'éventuel défaut de décence, prescrit s'il y a lieu au propriétaire la réalisation de travaux et, au cas où ceux-ci ne sont pas exécutés, peut fixer un nouveau loyer.

Les notions de salubrité et de décence ne doivent donc pas être confondues ni assimilées l'une à l'autre, car il s'agit de notions distinctes qui répondent à des objectifs propres et sont mises en œuvre dans des cadres juridiques différents.

Ces différences n'excluent pas la possibilité d'une coexistence entre insalubrité et indécence. Un logement insalubre (ou frappé d'un arrêté de péril) n'est pas décent. Toutefois, un logement non insalubre n'est pas nécessairement décent.

Seul l'arrêté d'insalubrité (ou de péril) entraîne automatiquement, sans intervention d'aucun juge, la suspension du paiement du loyer. La saisine du tribunal d'instance sur le fondement de l'indécence du logement ne permet pas au locataire de suspendre le paiement de son loyer ; celui-ci demeure exigible pendant toute la durée de la procédure et peut seulement être réduit par le tribunal en cas de non réalisation des travaux prescrits dans le jugement rendu.

Conditions de versement des aides personnelles au logement

Enfin, les conditions de versement des aides personnelles au logement par les organismes qui les gèrent (caisses d'allocations familiales ou caisses de mutualité sociale agricole notamment) ont été modifiées par la loi : identiques aux caractéristiques de la décence définies par décret, elles sont complétées par des conditions de peuplement. Ces nouvelles dispositions, inscrites au code de la sécurité sociale, ont pour objectif d'éviter que les aides au logement, notamment les allocations de logement, ne favorisent le maintien d'un parc locatif totalement inconfortable.

Insalubrité et péril

Ces deux notions ne doivent pas, non plus, être confondues.

La procédure de péril est fondée sur la notion de sécurité publique et de danger encouru par les personnes, le public ou les occupants, compte tenu des défauts de solidité des éléments bâtis, y compris les éléments intérieurs au bâtiment, tels que planchers, plafonds, escaliers intérieurs...

Un immeuble menaçant ruine n'est pas nécessairement un immeuble d'habitation. Un immeuble d'habitation peut être insalubre et ne pas menacer ruine et réciproquement, mais les deux désordres peuvent également se cumuler (ce qui peut justifier qu'il fasse simultanément l'objet d'une procédure de péril et d'une procédure d'insalubrité.)

La police des immeubles menaçant ruine est une compétence traditionnelle des maires, fondée à la fois sur les articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH) et sur l'article L. 2224 du code général des collectivités territoriales (police spéciale du maire) et sur l'article L. 2212-2 (police générale).

Si la solidité des bâtiments est mise en cause par des événements accidentels indépendants de toute responsabilité des propriétaires, ou par des catastrophes naturelles, l'arrêté du maire doit être pris sur le fondement de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, au titre de sa police générale pour ne pas pénaliser les propriétaires.

Cependant, le double caractère de police spéciale et de police générale du maire en matière de péril permet au préfet de mettre en demeure le maire d'agir et de s'y substituer en cas de carence de ce dernier, en application des art L. 2212-2 et L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales ; le préfet agit alors au nom de la commune qui supportera, le cas échéant, la responsabilité des mesures prises. Toutefois, l'urgence peut dispenser le préfet de procéder à une mise en demeure, sachant que la notion d'urgence est d'interprétation stricte.

La loi SRU n'a pas modifié les procédures d'établissement des arrêtés de péril ordinaire ou de péril imminent concernant les immeubles menaçant ruine.

Elle a, seulement, étendu aux arrêtés de péril ordinaire un certain nombre des novations incluses dans les procédures d'insalubrité et celles-ci concernent :

- la forme des notifications et de publicité des arrêtés de péril, la définition des propriétaires concernés ;
- la publication des arrêtés au fichier des hypothèques ;

- l'institution formelle d'un arrêté de levée du péril, une fois les travaux réalisés ;
- l'institution d'une hypothèque légale au bénéfice de la commune pour garantir les créances liées au coût des formalités, des travaux d'office réalisés par elle et aux charges de relogement des occupants ;
- pour les immeubles à usage principal ou partiel d'habitation, les arrêtés de péril, et leur levée, respectent les formes définies en matière d'insalubrité et font l'objet des mêmes transmissions aux autorités et organismes publics concernés ;
- ; l'institution d'un droit des occupants des immeubles à usage principal ou partiel d'habitation identique à celui qui a été créé en matière d'insalubrité (suspension des loyers, régime des baux d'habitation, droit à hébergement et à relogement en cas d'interdiction temporaire ou définitive d'habiter). (Voir ci-dessous 3^o partie.)

On se reportera pour les commentaires aux dispositions écrites dans les paragraphes relatifs à l'insalubrité.

Il faut préciser que le régime du péril imminent, précisé à l'article L. 511-3 du CCH, n'a pas été modifié par la loi SRU et qu'il conserve son régime juridique propre : les dispositions prévues pour les arrêtés de péril ordinaire ne leur sont donc pas applicables. On rappellera, aussi, que l'arrêté de péril imminent est une mesure d'urgence, qui doit être suivie d'un arrêté de péril ordinaire pris en application de l'article L. 511-1-1, sauf au cas où le propriétaire aurait exécuté les travaux nécessaires à la fin de tout péril.

Enfin, un régime de sanctions pénales, jusqu'alors inexistant, a été institué (voir ci-dessous 4^o partie).

Ces novations permettront à chacune des procédures, intéressant respectivement l'habitat insalubre ou les immeubles menaçant ruine, d'être utilisée conformément à son objet : en effet, l'institution d'un droit des occupants des immeubles menaçant ruine identique à celui des immeubles insalubres doit, désormais, empêcher l'utilisation, parfois faite pour des raisons opérationnelles, de l'arrêté d'insalubrité aux lieux et places de l'arrêté de péril. Le nouveau régime des subventions de l'ANAH, qui permet explicitement la réparation des immeubles menaçant ruine, va dans le même sens.

III. - le déroulement de la procédure d'insalubrité, en application des art. L. 1331-26 à L. 1331-31 du CSP

1. Initiative de la procédure article L. 1331-26 du code de la santé publique

C'est le rapport concluant à un état d'insalubrité d'un immeuble, établi par le DDASS ou le directeur du service communal d'hygiène et de santé, s'il existe, qui amorce la procédure d'insalubrité.

La loi SRU élargit les conditions de saisine du DDASS. Celui-ci peut, non seulement continuer à se saisir lui-même, mais aussi être saisi par :

- le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de logement ou d'urbanisme ;
- tout locataire ou occupant de l'immeuble ou de l'un des immeubles concernés.

Dans le premier cas, les saisines doivent être accompagnées du plan parcellaire de l'immeuble avec l'indication du nom des propriétaires tels qu'ils figurent au fichier immobilier de la conservation des hypothèques.

Lorsque cette initiative a pour but de faciliter l'assainissement ou l'aménagement d'un îlot ou d'un groupe d'îlots, le projet d'aménagement ou d'assainissement doit, en outre, être présenté par la commune ou l'établissement de coopération intercommunal (EPCI) compétent.

Ces saisines emportent obligation pour le DDASS de donner un avis motivé sur la salubrité de chaque immeuble concerné et c'est une novation de la loi. Le DDASS a, alors, un pouvoir d'appréciation sur l'opportunité d'établir un rapport. Il peut, après examen, estimer que la situation relève de l'insalubrité, et décider de dresser rapport, ou bien qu'elle ne relève pas de l'insalubrité et qu'il n'y a pas lieu d'établir le rapport motivé qui saisit le préfet.

Sur le plan juridique, la plainte d'un locataire ou d'un occupant est constituée si elle a été envoyée par lettre recommandée avec avis de réception, ou déposée, contre remise d'un récépissé en mains propres, formes qui lui fournissent la preuve de sa demande et de la date de celle-ci.

Le refus du DDASS d'établir un rapport constitue une décision administrative susceptible de recours devant la juridiction administrative ; il doit être motivé. Le rejet de la demande peut être implicite, à défaut de réponse du DDASS dans les deux mois de la demande. Dans ce cas, le demandeur est en droit d'obtenir la motivation du rejet.

Si la plainte n'a pas été déposée dans les formes ci-dessus, elle constitue un signalement et il appartient au service d'apprécier la réalité de la situation par tous moyens à sa disposition (saisine du maire, d'un opérateur mandaté) et d'y donner suite.

Les observations ci-dessus d'adressent aux SCHS, qui agissent au nom de l'Etat, dans les mêmes termes.

Il est, bien entendu, possible à toute personne, association, travailleurs sociaux, représentant d'une collectivité, de signaler une situation présumée d'insalubrité aux services - DDASS ou SCHS, lesquels ont seuls qualité pour engager la procédure.

2. Le rapport du DDASS ou du directeur du SCHS : article L. 1331-26 du code de la santé publique

Il s'agit d'un rapport dressé après visite des lieux. L'établissement d'un relevé de l'identité des habitants de chaque logement est, évidemment utile, notamment pour notifier aux occupants les différents actes de la procédure, sans être obligatoire à ce stade (les occupants peuvent être difficiles à identifier de façon certaine), pas plus que la vérification de leur titre d'occupation mais, dans un but opérationnel au regard des besoins d'hébergement ou de relogement, cet état

d'occupation peut être utilement réalisé à ce moment (l'importance de ce relevé apparaîtra ci-après, lorsqu'il sera traité du relogement).

Le rapport doit être détaillé (description précise des manifestations d'insalubrité) et recommander la réalisation des travaux lorsqu'il est possible de remédier à l'insalubrité, sans toutefois prescrire les modalités techniques de leur mise en œuvre.

Cette description de l'état de l'immeuble peut conduire, compte tenu de l'importance ou de la nature des travaux à réaliser, à conclure au caractère irrémédiable de l'insalubrité.

La loi ne prévoit aucun délai pour l'établissement du rapport du DDASS, mais dès lors que l'insalubrité est définie dans la loi comme une situation constituant un danger pour la santé des occupants ou des voisins, il est évident que ce rapport doit être établi rapidement, au risque de voir engager la responsabilité de l'Etat.

Le DDASS apprécie la situation et peut conclure, ou ne pas conclure, dans son rapport, à l'insalubrité de l'immeuble.

Cas des communes dotées d'un SCHS, relevant du 3^o alinéa de l'article L. 1422-1 du CSP.

Quelque 208 communes sont dotées de SCHS, qui exercent, au nom de l'Etat, des missions en matière d'hygiène de l'habitat et, dans ce cadre, instruisent les procédures d'insalubrité ; les communes concernées perçoivent, à ce titre, une dotation globale de décentralisation (DGD). Dans ces communes, c'est le directeur du SCHS qui effectue le rapport d'insalubrité dans les conditions précisées ci-dessus.

La commune a une obligation d'agir, et la non-diligence de son SCHS pourrait engager sa responsabilité. Le SCHS a une obligation d'instruire les dossiers dont il a connaissance, et quelle que soit la source (dont, bien évidemment les plaintes des occupants). En cas d'inaction, le préfet peut mettre en demeure la commune de faire engager l'enquête d'insalubrité par le SCHS.

3. La saisine du préfet et l'instruction de la procédure : articles 1331-26 et 1331-27 du code de la santé publique

- Saisine du préfet et du conseil départemental d'hygiène (CDH)

Lorsque le rapport du DDASS, ou celui du directeur du service communal d'hygiène et de santé, conclut à l'insalubrité des logements, immeubles ou groupes d'immeubles, il est transmis au préfet. Celui-ci s'assure que le rapport est complet et est en état d'être présenté au CDH.

Le préfet convoque le conseil départemental d'hygiène qui doit être réuni et avoir donné son avis dans le délai maximum de deux mois.

Le conseil départemental d'hygiène est invité à statuer sur :

- la réalité et les causes de l'insalubrité ;
- les mesures propres à y remédier.

Même si la loi ne fixe pas de délai au préfet pour saisir le CDH, l'objet même du rapport que lui transmet le DDASS implique qu'il fasse diligence. Le délai de deux mois ne vise que le laps de temps qui s'écoule entre le jour où le conseil départemental d'hygiène est saisi par le préfet et le jour de sa réunion, au cours de laquelle il émet son avis : les éventuels règlements internes des CDH doivent être compatibles avec cette disposition.

Le rapport doit être envoyé aux membres du CDH en même temps que leur convocation en application de l'article 5 du décret du 5 mai 1988 susvisé.

On rappelle que la composition et le fonctionnement du conseil départemental d'hygiène sont régis par le décret n° 88-573 du 5 mai 1988. La loi SRU a prévu qu'il pouvait être créé au sein de chaque conseil départemental d'hygiène, c'est à dire parmi ses membres, une délégation permanente chargée de donner cet avis. La création d'une telle délégation est tout à fait souhaitable, en particulier dans les départements fortement urbanisés ou confrontés à des problèmes d'insalubrité.

- Obligations préalables d'information des propriétaires et des occupants :

Dans le délai de deux mois qui s'écoule entre la convocation du conseil départemental d'hygiène et la réunion de celui-ci, le préfet avise les propriétaire et les occupants, au moins 30 jours à l'avance, de la tenue de cette réunion et de la faculté qui leur est ouverte de produire leurs observations ainsi que d'être entendus, à leur demande, par le CDH (directement ou par mandataire), ce qui implique que cette demande ait été formulée par écrit. Ils peuvent demander à être présents à la visite des lieux si celle – ci est prévue.

Le rapport, motivé, du DDASS, ou du directeur du SCHS, est tenu à la disposition des intéressés à la préfecture, et sa copie déposée par le préfet à la mairie de la commune concernée (à Paris, Marseille et Lyon, celle de l'arrondissement).

Par notification à personne

Les propriétaires, avisés par le préfet, sont ceux qui figurent au fichier immobilier de la conservation des hypothèques. Toutes les personnes qui ont des droits sur l'immeuble, au titre de la propriété ou de l'occupation des lieux, doivent être, dans la mesure où elles sont connues, avisées de la procédure par le préfet, et, notamment les titulaires de droits réels immobiliers (notamment les usufruitiers et titulaires d'un droit d'usage, d'un bail emphytéotique, à réhabilitation ou à construction), les titulaires de parts donnant droit à l'attribution ou à la jouissance en propriété des locaux (SCI, notamment), et, en cas de locaux d'hébergement, à l'exploitant. Si l'insalubrité ne porte que sur les parties communes d'un immeuble en copropriété, il suffit d'aviser le syndicat des copropriétaires, par l'intermédiaire du syndic s'il est connu ; en cas contraire, il est procédé par affichage. En cas de doute ou de méconnaissance de la répartition entre parties communes et parties

privatives, il est procédé par notification.

Enfin, sont avisés, dans les mêmes formes, les occupants. Cet avis du préfet se fait par lettre recommandée avec accusé de réception ou par remise en mains propres contre décharge. Il est prudent d'aviser les propriétaires suffisamment tôt pour qu'ils disposent du délai effectif de 30 jours, délai de réception du recommandé déduit.

Par voie d'affichage

A défaut de pouvoir connaître l'adresse actuelle des personnes, notamment des propriétaires, au sens ci-dessus, susceptibles d'être informées, ou de pouvoir toutes les identifier de façon certaine, la notification les concernant est valablement faite par affichage à la mairie du lieu de situation de l'immeuble et sur l'immeuble lui-même, trente jours avant la date de la réunion du CDH. Cet affichage, pour être opposable, et à défaut d'être effectué par huissier, doit l'être par un agent assermenté, agent de police municipale ou un officier de police judiciaire, et faire l'objet d'un procès-verbal, ou d'un certificat d'affichage. A Paris, Marseille et Lyon cet affichage doit être effectué à la mairie de l'arrondissement où est situé l'immeuble.

La notification par affichage constitue une des innovations de la loi afin d'éviter que la procédure ne soit bloquée ou viciée.

Bien entendu, l'affichage n'est un moyen de notification que si la notification à personne ne peut être réalisée.

Enfin, si des doutes demeurent quant à l'exhaustivité des propriétaires avisés ou à l'identité des occupants, il est prudent de doubler la notification par un affichage.

- Avis du conseil départemental d'hygiène

A l'issue de cette instruction, le CDH, le jour de sa réunion, le CDH entend les propriétaires ou occupants qui en ont fait préalablement la demande, puis, après cette audition, émet son avis. Cet avis est pris au vu du rapport qui est présenté par le DDASS ou, le cas échéant, par le directeur du SCHS, en accord avec le DDASS.

Si l'avis du CDH est contraire à celui du DDASS, le préfet, normalement lié par l'avis du CDH, peut transmettre le dossier au ministre chargé de la santé, qui saisit le conseil supérieur d'hygiène publique de France.

Le Conseil supérieur d'hygiène publique de France, dont les missions, la composition et le fonctionnement sont régis par les articles R. 780-1 à R. 780-15 du code de la santé publique, doit rendre son avis dans les deux mois de sa saisine. Cet avis se substitue à celui du conseil départemental d'hygiène.

L'avis de chacun de ces conseils doit être précis et, s'il ne conclut pas à l'insalubrité irrémédiable, indiquer la nature et la liste des travaux à réaliser et leur délai d'exécution.

4. Arrêté d'insalubrité : articles L. 1331-28 du code de la santé publique

Le préfet a seul compétence pour prendre cet arrêté ; celui-ci est pris sur avis conforme du conseil d'hygiène qui s'est prononcé (sauf en matière de démolition).

Contenu et effets de l'arrêté d'insalubrité :

Cas de l'insalubrité irrémédiable

Si le conseil départemental d'hygiène ou le Conseil supérieur d'hygiène publique de France conclut à l'impossibilité de remédier à l'insalubrité, le préfet est tenu, dans le délai d'un mois, de prendre un arrêté :

- prononçant l'interdiction définitive d'habiter et, le cas échéant, d'utiliser les lieux en précisant, sur l'avis du conseil départemental (ou du conseil supérieur d'hygiène publique), si cette interdiction est d'effet immédiat ou applicable au plus tard à l'expiration d'un délai qu'il fixe, et qui ne doit pas être supérieur à six mois - ceci afin d'éviter le maintien des familles dans des logements insalubres pendant des durées indéterminées, comme ce fut trop souvent le cas précédemment ;
- prescrivant toutes mesures appropriées pour mettre les locaux situés dans l'immeuble hors d'état d'être utilisables au fur et à mesure de leur évacuation, ce pour éviter toute nouvelle occupation de lieux dangereux à habiter ou à utiliser ;
- ordonnant, s'il le juge nécessaire, la démolition de l'immeuble, qui doit être prévue dans l'arrêté et justifiée. Il s'agit d'un pouvoir d'appréciation propre du préfet qui, en cette seule matière, n'est pas lié par l'avis du CDH.

L'irrémédiabilité de l'insalubrité n'entérine que l'interdiction définitive d'habiter et n'impose nullement la démolition, d'autant que celle-ci peut être impossible au regard des règlements d'urbanisme ou de protection du patrimoine. La démolition doit être justifiée au regard des circonstances de fait (habitat précaire, éléments parasites insalubres, bâtiments irrécupérables, dangereux...)

L'interdiction d'utiliser les lieux peut affecter l'utilisation, notamment commerciale ou professionnelle, lorsque l'ensemble de l'immeuble doit être traité, même si cela implique d'indemniser la suppression d'une activité. Par ailleurs, s'il n'y a aucun risque que quelqu'un passe plusieurs heures dans des locaux insalubres, au titre d'un emploi, ceux-ci peuvent être utilisés, par exemple comme entrepôts. Une marge d'appréciation est laissée au préfet pour limiter ou ouvrir l'utilisation.

Cet arrêté doit reproduire intégralement le texte des articles L. 521-1 à L. 521-3 du code de la construction et de l'habitation relatifs aux droits des occupants.

Le préfet peut faire procéder d'office aux mesures nécessaires pour empêcher toute utilisation des locaux par le murage des ouvertures, la mise en place de fermetures, à l'exception de la démolition... Il s'agit là d'un apport de la loi SRU, aux fins d'assurer l'efficacité du dispositif.

Dans les communes dotées d'un SCHS, le maire est compétent, au nom de l'État, pour prendre ces mesures.

Insalubrité remédiable

Si le conseil départemental (ou le Conseil supérieur d'hygiène publique) conclut à la possibilité de remédier à l'insalubrité, le préfet, dans le délai d'un mois :

- est tenu de prescrire les mesures appropriées pour mettre fin à l'insalubrité, c'est à dire une liste de travaux à réaliser, ainsi que leur délai d'exécution, tels qu'indiqués par l'un des deux conseils d'hygiène,
- peut prononcer l'interdiction temporaire d'habiter et, le cas échéant, d'utiliser les lieux.

Un arrêté d'insalubrité remédiable portant sur un immeuble, ou des logements, vacants peut utilement être assorti d'une interdiction d'habiter jusqu'à la réalisation des travaux, afin d'éviter l'occupation soit par vente à des occupants, soit par location (l'article L. 1331-28-2 interdit la location ou l'utilisation des logements vacants en interdiction d'habiter).

Les « mesures appropriées » sont celles qui permettent de sortir de l'insalubrité, et ne correspondent pas à une réhabilitation complète de l'immeuble, ni à la mise en état de décence des logements. Un arrêté de sortie d'insalubrité ne peut imposer l'installation d'équipements de confort s'ils n'existent pas, mais il peut ordonner la remise en état d'équipements existants et leur conformité aux normes applicables s'ils sont défectueux.

La liste des travaux prescrits doit permettre effectivement la sortie durable de l'insalubrité et être suffisamment précise dans ce but (par exemple : la mise aux normes de l'installation électrique de telle pièce ou de tout l'appartement, la réfection de l'étanchéité), et ne doit pas préciser les modalités de leur exécution, lesquelles sont de la responsabilité du propriétaire. Selon la nature des travaux à réaliser, le propriétaire peut avoir à faire une déclaration de travaux ou à demander un permis de construire ; les travaux à effectuer doivent respecter les dispositions d'urbanisme ou les servitudes de protection du patrimoine existantes. Enfin, les travaux doivent être faits selon les règles de l'art applicables.

Il est souhaitable, dans un objectif opérationnel et pour assurer le suivi effectif des arrêtés d'insalubrité - travaux, droit des occupants - que le temps imparti aux propriétaires soit assez court et ne devrait pas dépasser six mois, sauf circonstances de fait justifiant un délai plus long (montages opérationnels pour des propriétaires occupants, copropriétés, circonstances climatiques). Un tel délai doit permettre aux intéressés d'avoir pris leurs dispositions pour faire les travaux (devis, dépôt de demande de subvention à l'ANAH, autres financements). Le délai imparti doit également prendre en considération le délai de deux mois après mise en demeure avant réalisation des travaux d'office.

Différence entre insalubrité remédiable et insalubrité irrémédiable : la différence entre le remédiable et l'irrémédiable tient à la qualification des travaux et ne peut s'apprécier qu'au cas par cas. La jurisprudence a précisé qu'une autorité de police ne pouvait pas imposer à un propriétaire des travaux, qui par leur nature ou leur importance, constitueraient des « travaux de construction ou de reconstruction » et ceci s'apprécie selon les circonstances de l'espèce. La jurisprudence fiscale a précisé, à plusieurs reprises, les notions de « construction et de reconstruction » et la plus récente dispose que : doivent être regardés comme des travaux de reconstruction ceux qui ont pour effet d'apporter une modification importante au gros œuvre, ainsi que des travaux d'aménagement interne qui, par leur importance, équivalent à des travaux de reconstruction, et ceux qui ont pour effet d'accroître le volume ou la surface habitable des locaux existants. Sont, par exemple, des travaux de réparation, le remaniement des toitures, la réfection des charpentes et de la zinguerie, la démolition de certains cloisonnements intérieurs et la reconstruction de nouvelles cloisons, la réparation des planchers et l'aménagement des combles. Sont, également, des travaux de réparation, les curetages des éléments ajoutés... la réfection des façades, parois extérieures et des espaces intérieurs, y compris cloisons et plafonds, la consolidation ou la reprise et l'adaptation aux normes techniques des structures porteuses, et, en particulier, des planchers, charpentes, chaînages et linteaux, murs de soubassement et de soutien, la mise en conformité de l'immeuble avec les règles de sécurité contre l'incendie, quel que soit le montant des dépenses, par rapport à la valeur vénale de l'immeuble.

- La notification des arrêtés d'insalubrité et leur communication aux tiers : article L. 1331-28-1 du code de la santé publique.

L'arrêté d'insalubrité est notifié par le préfet à toutes les personnes qui ont des droits sur l'immeuble, qu'ils soient propriétaires ou occupants (telles qu'elles sont énumérées à l'article L. 1331-27 du code de la santé), et qui ont été avisées de l'ouverture de la procédure. Lorsque les travaux prescrits ne concernent que les parties communes d'un immeuble en copropriété, la notification de l'arrêté est valablement faite au seul syndicat des copropriétaires par l'intermédiaire du syndic, lorsque celui-ci est connu ; en cas contraire, il est procédé par affichage. En cas de doute ou de méconnaissance de la répartition entre parties communes et parties privatives, il est procédé par notification.

Comme lors de l'ouverture de la procédure, l'affichage vaut notification pour les personnes dont l'identité ou l'adresse actuelle ne peuvent pas être déterminées sans recherches complexes qui retarderaient d'autant l'exécution des mesures prescrites. Cet affichage de l'arrêté d'insalubrité se fait à la mairie de la commune ou, à Paris, Marseille et Lyon, de l'arrondissement, ainsi que sur la façade de l'immeuble.

La notification des arrêtés d'insalubrité aux propriétaires et exploitants des locaux d'hébergement, ainsi qu'aux occupants, peut utilement préciser la date de suspension des loyers et du versement des aides personnelles au logement, en précisant que les charges locatives restent dues ; la mention du service de la mairie, de la préfecture, de la DDASS qui suit le dossier d'insalubrité est également utile.

Dans un souci opérationnel, pourrait être jointe à la notification une note précisant aux propriétaires et aux occupants leurs obligations et leurs droits, ainsi que des conseils, quels organismes sont susceptibles de les conseiller, de les aider à réaliser les travaux, ainsi que les aides financières auxquelles ils peuvent avoir droit, et à quelles conditions.

- l'arrêté d'insalubrité est transmis par le préfet au maire de la commune, au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de logement et d'urbanisme concernés, au procureur de la République, aux organismes payeurs des allocations de logement et de l'aide personnalisée au logement, ainsi qu'aux gestionnaires du fonds de solidarité pour le logement (FSL) du département. Ces transmissions ont pour objet, selon le cas, de susciter la nomination d'un administrateur judiciaire dans une copropriété insalubre, d'empêcher l'octroi d'aides publiques au maintien ou à l'accès dans un logement insalubre et, enfin, de permettre aux organismes payeurs des aides au logement de prendre leurs dispositions pour ne plus les verser dès lors qu'à compter du premier jour du mois qui suit l'envoi de la notification ou l'affichage de l'arrêté d'insalubrité, le paiement du loyer est suspendu.

- le préfet procède pour chaque immeuble ou pour chacun des lots concernés, à la publication de l'arrêté d'insalubrité à la conservation (cf. note 1) des hypothèques, ce aux frais du propriétaire.

Lorsque l'arrêté d'insalubrité concerne un local d'hébergement exploité sous forme commerciale (cas des hôtels meublés) il est publié au fichier des hypothèques pour ce qui concerne les murs aux frais du propriétaire.

Lorsque la commune est dotée d'un SCHS, le maire peut exécuter ces formalités, au nom de l'Etat.

La publication aux hypothèques est une novation de la loi SRU : elle permet seule d'assurer l'information de l'acquéreur du ou des lots frappés d'insalubrité et de mettre à sa charge toutes les obligations du propriétaire. A défaut de publication, l'acquéreur achèterait dans l'ignorance des obligations qui vont peser sur lui en tant que propriétaire de locaux insalubres, alors que la publication lui permet de renoncer à l'acquisition, ou d'acheter en toute connaissance de cause.

L'exécution de l'arrêté *Cas d'insalubrité remédiable*

1^{er} cas : le propriétaire réalise les travaux prescrits dans les délais impartis dans l'arrêté.

Les propriétaires, titulaires de droits réels, porteurs de parts donnant jouissance ou attribution, bailleurs et les propriétaires occupants, peuvent, dans des conditions différentes, bénéficier de subventions de l'ANAH pour sortie d'insalubrité.

Le propriétaire peut aussi remplir cette obligation en concluant sur son bien un bail à réhabilitation (voir les articles L. 252-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation), un bail emphytéotique (voir les articles L. 451-1 et suivants du code rural), ou le vendre en viager, sachant que le preneur ou l'acquéreur a l'obligation d'exécuter les travaux prescrits. Les modalités du contrat peuvent prévoir que le propriétaire restera dans les lieux. Les baux emphytéotique ou à réhabilitation permettent, notamment au propriétaire occupant impécunieux, outre de rester dans les lieux, de bénéficier, le cas échéant, des aides au logement liées au statut locatif, tout en demeurant propriétaire.

2^e cas : le propriétaire n'exécute pas les travaux prescrits.

La loi SRU charge le maire, ou à défaut, le préfet de vérifier l'exécution de la décision puisqu'elle impose, en cas d'inexécution et passé le délai imparti, de mettre en demeure le propriétaire de réaliser les travaux sous peine de réalisation d'office. Le propriétaire, au sens ci-dessus, doit être entendu au sens de la personne à qui incombe la responsabilité d'effectuer les travaux, et, en cas de démembrement de la propriété, cela vise le nu-propriétaire en cas d'usufruit, le titulaire d'un bail à réhabilitation, à construction ou emphytéotique ; dans le cas des hôtels meublés dont l'exploitant n'est pas propriétaire des murs et où l'administration ne peut connaître la répartition des charges au titre du bail commercial, la mise en demeure sera adressée au propriétaire des murs, à charge pour celui-ci de se retourner, le cas échéant, contre son preneur.

Cette mise en demeure par lettre recommandée, ou affichage, se distingue de la notification de l'arrêté d'insalubrité en ce que cette dernière porte sur la déclaration d'insalubrité et la prescription de travaux, alors que la mise en demeure constate l'inexécution de ces travaux et informe le propriétaire que s'il ne se soumet pas aux prescriptions du préfet, les travaux seront réalisés d'office, à ses frais, à compter d'un délai de deux mois suivant la mise en demeure.

Lorsque un immeuble vacant a été déclaré insalubre remédiable l'engagement de travaux d'office s'apprécie au regard des enjeux locaux. La non occupation est garantie par l'interdiction d'habiter qui est utilement prescrite dans l'arrêté d'insalubrité.

Ces travaux sont réalisés d'office par le maire ou, à défaut, par le préfet, qui agissent en tant qu'autorités de police. Par ailleurs, il est rappelé que dans les communes dotées d'un SCHS, le maire est compétent au nom de l'État pour engager les travaux d'office.

Lorsque le maire a engagé les travaux d'office et que la commune se substitue au propriétaire défaillant, qu'il soit bailleur ou occupant, celle-ci peut bénéficier, d'une subvention de l'ANAH, de 50 % du montant des travaux (art. R. 321-12 4^o du code de la construction et de l'habitation issu du décret n^o 2001-351 du 20 avril 2001 relatif à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat). Les EPCI, compétents, par exemple, en matière d'habitat ne peuvent se substituer à la commune.

La loi SRU a facilité la réalisation des travaux d'office en ayant supprimé la saisine obligatoire du juge des référés, sauf en cas de difficultés (article L. 1331-29). Cette ouverture législative doit, évidemment, être utilisée avec prudence : elle est impossible en milieu occupé si l'occupant s'oppose à l'entrée dans les lieux et d'une façon générale si le propriétaire s'y oppose. Elle peut être utile dans des situations assez simples : logement ou lot de copropriété vacant d'un propriétaire connu, travaux sur parties communes d'une copropriété, travaux prescrits à un propriétaire connu mais défaillant, qui ne s'y oppose pas. De même, si le propriétaire, l'occupant ou l'exploitant s'oppose à la réalisation de ces travaux le juge des référés doit être saisi. Il convient alors de délivrer au propriétaire, à l'occupant ou à l'exploitant une assignation délivrée par

un huissier de justice. Le fait de forcer l'entrée ou de pénétrer dans les lieux malgré le refus du propriétaire ou de l'occupant serait constitutif d'une voie de fait susceptible d'entraîner la responsabilité de la puissance publique.

Le juge des référés est saisi par le maire ou par le préfet. Par ailleurs, il est rappelé que dans les communes dotées d'un SCHS, le maire est compétent au nom de l'État pour saisir le juge des référés.

Cette saisine doit être appuyée sur un projet de travaux assorti d'un devis, et il peut être demandé au juge de prévoir le versement par le propriétaire ou l'exploitant d'un local d'hébergement, d'une provision à valoir sur le coût des travaux.

Lorsqu'un occupant s'oppose à l'entrée dans les lieux à toutes les phases nécessaires au traitement de l'insalubrité - visite pour enquête d'insalubrité, visite pour établissement du devis de travaux, exécution d'office des travaux - il y a lieu de saisir le juge des référés à toutes ces phases.

Les travaux d'office sont des travaux publics, et dès lors soumis au code des marchés publics. Ces travaux peuvent être effectués par la commune en régie, par mandat ou par un tiers, sous convention publique d'aménagement, dans les conditions prévues par la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (dite loi « MOP »).

Si les travaux d'office sont engagés par l'État, ils sont réalisés sous maîtrise d'ouvrage de la DDE.

Cas d'insalubrité irrémédiable

Si l'arrêté d'insalubrité du préfet prescrit la démolition de l'immeuble, les travaux d'office ne peuvent porter que sur la réalisation des seuls travaux provisoires nécessaires pour mettre fin au danger immédiat menaçant la santé des occupants ou des voisins.

La démolition ne peut jamais être réalisée d'office.

L'article L. 1331-29 a été complété par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 (art. 160) son premier alinéa dispose que « si, à l'expiration du délai imparti par le préfet pour le départ des occupants, les locaux ne sont pas libérés, et à défaut pour le propriétaire, l'usufruitier ou l'exploitant d'avoir, en exécution de l'arrêté du préfet, engagé une action aux fins d'expulsion des occupants de l'immeuble, le préfet est recevable à exercer cette action aux frais du propriétaire ou de l'usufruitier ». Cette disposition, qui reprend une disposition de l'ancien article L. 30 du code de la santé publique, a pour objectif d'éviter l'occupation, du fait, par exemple, du propriétaire, d'occupants qui, bien que relogés, refuseraient de quitter les lieux, ou de squatters : elle autorise le préfet à engager l'expulsion, aux frais du propriétaire.

Un immeuble déclaré insalubre irrémédiable, c'est à dire interdit à l'habitation, peut, bien évidemment, faire l'objet de travaux de réhabilitation et donc de sortie d'insalubrité et, à ce titre, bénéficier de subventions de l'ANAH. Cette possibilité ne peut viser des immeubles déclarés insalubres en application de l'article L. 1331-23 (ancien L. 42).

6. La mainlevée de l'arrêté d'insalubrité : article L. 1331-28-3

Le préfet doit rendre un arrêté constatant la conformité de la réalisation des travaux prescrits et leur date d'achèvement, sur rapport de la DDASS ou du SCHS compétent (et sans avis du CDH). Cet arrêté prononce la mainlevée de l'arrêté d'insalubrité, et, le cas échéant, celle de l'interdiction d'habiter. Il reproduit les articles L. 521-1 à L. 521-3 du code de la construction et de l'habitation (voir plus loin).

La mainlevée de l'arrêté d'insalubrité et de l'interdiction définitive d'habiter doit, bien entendu, être également faite sur un immeuble dont l'insalubrité avait été déclarée irrémédiable, mais où les travaux de réhabilitation aboutissant à la sortie de l'insalubrité ont été effectués.

La mainlevée de l'arrêté d'insalubrité doit intervenir au plus tôt après la réalisation des travaux pour autoriser la reprise du paiement du loyer et, corrélativement, celle du versement des aides personnelles au logement.

Il appartient au propriétaire de faire procéder à ses frais à la publication de l'arrêté de mainlevée de l'insalubrité au bureau des hypothèques.

7. Les garanties apportées aux collectivités publiques

Le propriétaire, ou l'exploitant d'un local d'hébergement, doit payer les travaux exécutés d'office, frais d'inscription d'hypothèque (en ce compris le coût des informations demandées à la conservation des hypothèques en vue de l'inscription de l'hypothèque), le coût de l'hébergement temporaire, l'indemnité au titre du relogement.

Ce paiement est recouvré comme en matière de contributions directes, c'est à dire par l'émission d'un titre de perception. Faute pour le propriétaire, ou l'exploitant, d'avoir honoré ses dettes, et après rappel et mise en demeure, l'inscription d'une hypothèque sur le bien, ou le lot de copropriété concerné, au bénéfice des collectivités publiques créancières, assure la garantie de ces créances.

Bien entendu, tous les autres moyens de droit commun aux fins de recouvrement de la créance de la collectivité publique sur le propriétaire peuvent être utilisés : saisie-attribution (entre les mains d'un tiers débiteur du propriétaire), saisie attribution des loyers, saisie des rémunérations, saisie-vente (de meubles corporels, saisie de droits incorporels (valeurs mobilières, actions, obligations, parts sociales), saisie immobilière, saisie de véhicule.

L'inscription d'une hypothèque légale sur l'immeuble a pour effet :

- soit de permettre de récupérer le montant de la créance lors de la vente du bien ;
- soit de provoquer la vente pour obtenir ce paiement.

IV. - rappel des autres procédures de lutte contre l'insalubrité et les locaux inaptes à l'habitat

Certaines procédures relatives à l'insalubrité, ou aux locaux inaptes à l'habitat, n'ont pas (ou très peu) été modifiées et conservent toute leur efficacité, et ce sont les suivantes :

1. Article L. 1331-23 (ancien article L. 42) du code de la santé publique (« périmètres insalubres »)

Il vise l'intervention sur des locaux et des installations utilisés aux fins d'habitation, mais impropres à cet effet pour des raisons d'hygiène, de salubrité ou de sécurité, situés à l'intérieur d'un périmètre défini par le préfet, qui est à l'initiative de cette procédure. L'arrêté est pris par le préfet après avis du conseil départemental d'hygiène, (et enquête d'insalubrité), auquel le maire ou le président du groupement de communes compétent, est invité à présenter ses observations, après délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant du groupement de communes. Cet arrêté vaut interdiction d'habiter et d'utiliser les lieux pour les immeubles qu'il désigne.

Cet arrêté est publié au recueil des actes administratifs du département et affiché à la mairie du lieu de situation des biens. Il est notifié aux propriétaires et usufruitiers intéressés.

Cette procédure a normalement pour objectif opérationnel l'expropriation des terrains et immeubles concernés, dans le cadre d'une opération de RHI. Les opérations de RHI sont aussi, bien évidemment, être engagées sur la base des arrêtés d'insalubrité irrémédiables pris en application des articles L. 1331-26 et suivants).

L'utilisation de cet article dans les années 1970 a ainsi permis la résorption des bidonvilles et la démolition des îlots insalubres les plus denses et les plus importants, après expropriation et démolition.

Comme il a été dit plus haut, cette procédure, dénuée de tout caractère contradictoire (cause de nombreux contentieux) doit être utilisée, de préférence pour résorber les bidonvilles, habitats précaires ou autres locaux manifestement impropres à l'habitation.

Cet article n'a été modifié par la loi « SRU » que sur deux points : les mots « ou d'utiliser les lieux » ont été ajoutés à l'interdiction d'habiter et le droit au relogement des occupants a été ajouté. Pour cette raison, bien que la loi ne le précise pas expressément, il est utile que l'arrêté du préfet, pris en application de cet article, reproduise intégralement le texte des articles L. 521-1 à L. 521-3 du CCH afin de confirmer et de garantir le droit au relogement des occupants.

2. Article L. 1336-3 nouveau (ancien L. 43 du CSP)

Sont interdits à l'habitation les caves, sous-sols, combles et pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur qui seraient cependant utilisés à cette fin, que ce soit à titre gratuit ou onéreux. La jurisprudence a précisé que des combles, non aménagés en logement, bien que pourvus d'ouvertures sur l'extérieur, entraînent dans les locaux inhabitables par nature. Toute personne qui aura mis à disposition d'habitation de tels lieux et qui n'aura pas déféré dans le délai d'un mois à la mise en demeure du préfet de mettre fin à cette situation sera passible de sanctions pénales. En pratique le préfet prend un arrêté d'interdiction définitive d'habiter. Le droit au relogement des occupants a été expressément ajouté par la loi SRU (articles L. 521-1 et suivants du CCH).

3. Article L. 1331-24 du code de la santé publique (ancien article L. 43-1)

Le préfet peut, après avis du conseil départemental d'hygiène et du maire, faire injonction à toute personne mettant à disposition des locaux qui, même en l'absence de déclaration d'insalubrité, présente un danger pour la santé ou la sécurité de leurs occupants, en raison de leur densité d'occupation ou de l'utilisation qui en est faite, d'avoir à rendre l'utilisation de ces locaux conformes aux prescriptions de son arrêté. Faute d'avoir obtempéré dans le délai fixé, le préfet peut prendre, aux frais de l'intéressé, toutes mesures destinées à satisfaire aux prescriptions dudit arrêté.

DEUXIÈME PARTIE

Les établissements recevant du public à usage total ou partiel d'hébergement : article L. 123-3 du code de la construction et de l'habitation

La loi SRU déclare expressément applicables aux hôtels meublés les dispositions du code de la construction visant les immeubles recevant du public (ERP).

Lorsque les aménagements et travaux prescrits à l'exploitant d'un hôtel meublé pour faire cesser dans un délai déterminé la situation d'insécurité constatée par la commission de sécurité n'ont pas été réalisés, le maire peut, après une mise en demeure demeurée infructueuse, procéder d'office aux travaux nécessaires pour mettre fin à la situation d'insécurité manifeste.

Une telle faculté laisse un pouvoir d'appréciation au maire mais un défaut d'intervention pourrait, en cas d'accident, être considéré comme fautif et entraîner sa responsabilité.

La saisine du juge des référés n'est pas obligatoire, mais l'est si les services de la ville ont des difficultés à entrer dans l'immeuble. Il convient alors de faire délivrer une assignation au propriétaire ou à l'exploitant, par la voie d'un huissier de justice.

Il convient de rappeler, d'une part, que par application de l'article R. 123-28 du code de la construction, la compétence pour décider des mesures de sécurité à prendre relève :

- du maire si la décision concerne un ERP ou plusieurs ERP situés sur sa commune ;
- du préfet si la décision concerne les ERP de toutes les communes ou de plusieurs communes du département, ou si le maire n'agit pas, malgré une mise en demeure du préfet, et, d'autre part, que par application de l'article R. 123-27 du même code, c'est, dans les deux cas, le maire qui assure, en ce qui le concerne, l'exécution des mesures prescrites.

La réalisation d'office des travaux nécessaires pour mettre fin à la situation d'insécurité sera donc effectuée par le maire, à ses frais avancés si la décision relevait de sa compétence, et aux frais avancés de l'Etat si la décision relevait du préfet. Dans les deux cas, la charge finale des travaux est récupérable sur l'exploitant. Elle est recouvrée comme en matière de contributions directes.

Le relogement éventuel des occupants est réalisé dans les conditions fixées aux articles L. 521-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

TROISIÈME PARTIE

Droits des locataires et des occupants en cas d'insalubrité ou de péril art. L. 521-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation

Définition des occupants protégés : les occupants comprennent les usufruitiers, titulaires du droit d'usage, locataires, occupants de bonne foi, résidents dans les foyers et autres établissements d'hébergement (hôtels meublés) constituant leur résidence principale, à l'exception des squatters.

Ce sont les occupants tels que définis ci-dessus qui bénéficient des droits définis aux articles L. 521-1 à L. 521-3 du CCH.

I. - l'utilisation des locaux vacants

A compter de la notification de l'arrêté d'insalubrité prononçant une interdiction d'habiter et d'utiliser les lieux, ou d'interdiction d'habiter et d'utiliser les lieux suite à un arrêté de péril, les locaux vacants ne peuvent être ni loués ni mis à disposition à quelque usage que ce soit. S'ils sont vendus, la liberté de leur usage est conditionnée par la réalisation des travaux mettant fin à l'insalubrité ou au péril.

II. - le régime des loyers et des baux d'habitation

1. La suspension du paiement du loyer

Lorsqu'un immeuble fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité ou d'un arrêté de péril, aucun loyer ou indemnité d'occupation n'est dû, sachant que les charges locatives restent dues par le locataire :

- à compter du 1^{er} jour du mois qui suit la date de l'envoi de la notification ou l'affichage de l'arrêté ;
- jusqu'au 1^{er} jour du mois qui suit la date d'achèvement des travaux constatée dans l'arrêté prononçant la mainlevée de l'insalubrité ou du péril.

Pour éviter les contentieux relatifs à la date exacte d'effet de la suspension des loyers, il est indispensable que la notification des arrêtés de péril ou d'insalubrité soit effectuée concomitamment aux propriétaires, exploitants de locaux d'hébergement, et aux locataires et occupants, et à une date ne permettant pas la contestation sur le mois visé ci-dessus.

L'information du prononcé de l'arrêté donnée aux organismes payeurs des aides au logement par le préfet en matière d'insalubrité, ou le maire en matière de péril, suspend automatiquement tout versement pendant cette période (en tiers payant comme directement aux locataires). Il est donc indispensable que cette information soit concomitante avec la notification ou l'affichage de l'arrêté.

Compte tenu des effets attachés à la date de l'achèvement des travaux, il est vivement recommandé que l'arrêté de mainlevée de l'insalubrité ou du péril soit rendu le plus tôt possible après le rapport constatant la réalisation des travaux prescrits et notifié dans les mêmes conditions que ci-dessus.

2. La durée du bail en cours

Dans les locaux d'habitation frappés d'une interdiction temporaire d'habiter et d'utiliser les lieux, la durée résiduelle du bail à la date de levée de l'insalubrité ou du péril est celle qui restait à courir au premier jour du mois suivant l'envoi de la notification de l'arrêté d'insalubrité ou de péril.

Dans les locaux frappés d'une interdiction définitive d'habiter et d'utiliser les lieux, les baux d'habitation et contrats de location ou d'hébergement poursuivent de plein droit leurs effets jusqu'au départ des occupants ou jusqu'à leur terme, et au plus tard jusqu'à la date limite fixée dans l'arrêté d'insalubrité ou de péril, laquelle ne peut excéder 6 mois.

Toutes les dispositions ci-dessus ne concernent que les baux d'habitation.

III. - hébergement et relogement

1. L'hébergement

Lorsque l'état des lieux a nécessité une interdiction temporaire d'habiter, ou que la réalisation des travaux nécessite la libération provisoire des lieux, le propriétaire ou, s'il s'agit d'un local à usage total ou partiel d'hébergement, l'exploitant, est tenu d'assurer l'hébergement décent, c'est à dire correct, au sens commun du terme, et tenant compte de la composition de

la famille, des occupants. A défaut, le préfet y pourvoit, mais le coût de cet hébergement est totalement à la charge du propriétaire ou de l'exploitant.

En cas d'urgence et de quasi-impossibilité de pourvoir à l'hébergement des occupants pendant la durée de l'interdiction temporaire d'habiter ou de celle des travaux, le préfet peut réquisitionner des locaux dans les conditions prévues aux articles L. 641-1 et suivants du CCH.

De même, le préfet peut, après avis du maire ou du président de l'EPCI compétent, réquisitionner des terrains nus, pour réaliser des constructions provisoires nécessaires au relogement temporaire des personnes occupant un logement insalubre sur des terrains expropriés en application de la loi « Vivien » (article L. 614-1 du CCH).

2. Le relogement

En cas d'interdiction définitive d'habiter et d'utiliser les lieux, en matière d'insalubrité comme de péril, ou s'agissant de l'insécurité constatée dans des hôtels meublés, le propriétaire ou l'exploitant doit faire aux occupants une offre de relogement correspondant aux besoins et aux possibilités de ceux-ci.

L'offre doit tenir compte du lieu de travail des personnes relogées, éventuellement du lieu de scolarisation de leurs enfants, et de leurs ressources. Bien que la loi ne le précise pas, il convient que le logement soit décent. Le préfet, en matière d'insalubrité, et le maire, en matière de péril, s'attacheront à éviter que les personnes quittant un logement insalubre ou dangereux ne soient relogées dans un logement analogue ou, de toute évidence, non décent. Toute contestation sur la conformité de l'offre de relogement aux besoins et aux possibilités des personnes relogées relève de la compétence du juge d'instance.

A défaut d'offre correspondant à ces caractéristiques, la collectivité publique à l'initiative de laquelle la procédure a été engagée – selon le cas la commune, l'EPCI ou l'État - prend les dispositions nécessaires au relogement des intéressés.

La procédure de péril, engagée par le maire, implique un relogement à la charge de la commune.

Le propriétaire (ou l'exploitant) doit verser aux occupants (par logement délaissé), une indemnité égale à trois mois du nouveau loyer, afin de leur permettre de faire face à leurs frais de réinstallation. En cas de refus du propriétaire de procéder à ce versement, le tribunal d'instance devra être saisi par les occupants. Cette indemnité est due même si le propriétaire reloge les occupants évincés dans un immeuble lui appartenant.

Lorsque l'occupant a été relogé par la collectivité publique, le propriétaire doit lui verser une indemnité de 304,90 à 609,80 euros (2 000 à 4 000 F) par personne relogée.

Il convient, pour apprécier la qualité de « personne relogée » de déterminer avec précision quelles personnes ont droit au relogement, de se référer, en matière d'insalubrité, à l'enquête réalisée lors de l'instruction de la procédure par la DDASS ou le SCHS, et à la liste des occupants qu'il est prudent d'avoir alors établie, et, en matière de péril, à l'état d'occupation dressé par l'homme de l'art chargé par le maire de l'expertise du bâtiment, état d'occupation qui peut devoir être réalisé par un agent assermenté dans les situations délicates.

Le montant de l'indemnité versée à la collectivité publique étant situé dans une fourchette de prix, il appartiendra à la collectivité qui reloge de tenir compte, pour la fixer, d'éléments d'appréciation locaux (par exemple, de la situation du marché locatif local, du montant des loyers perçus et, éventuellement, de la coopération apportée par le propriétaire ou l'exploitant au règlement correct des situations de leurs occupants).

On rappelle que les articles L. 521-1 et suivants nouveaux du code de la construction et de l'habitation, relatifs aux droits des occupants et aux obligations des propriétaires, s'appliquent également aux occupants des locaux inclus dans les périmètres déclarés insalubres en application de l'art. L. 1331-23, ainsi qu'à ceux des locaux inhabitables par nature et interdits à l'habitation (L. 1336-3).

QUATRIÈME PARTIE Obligations et sanctions, civiles et pénales des propriétaires

I. - interdiction et contrôle de certaines divisions

L'article L. 111-6-1 du code de la construction et de l'habitation interdit, notamment, toute division par appartements d'immeubles frappés d'une interdiction d'habiter, d'un arrêté de péril, d'insalubrité, ou comportent pour le quart au moins de leur superficie totale des logements loués ou occupés classés dans la catégorie IV de la loi n° 48-1360 de la loi du 1^{er} septembre 1948. Il interdit aussi toute division d'immeuble en vue de créer des locaux à usage d'habitation d'une superficie et d'un volume habitable inférieur, respectivement à 14 mètres carrés et à 33 mètres cubes, ou qui ne sont pas pourvus d'une installation d'alimentation en eau potable, d'une installation d'évacuation des eaux usées ou d'un accès à la fourniture de courant électrique, ou qui n'ont pas fait l'objet de diagnostics amiante en application de l'article L. 1311-1 du code de la santé publique et risque de saturnisme, lorsque l'immeuble est soumis aux dispositions de l'article L. 1334-5 du même code.

II. - sanctions pénales

Toute mise en vente, en location ou à disposition d'autrui de locaux destinés à l'habitation et provenant d'une division

réalisée en méconnaissance des interdictions de division susvisées sont punies d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 76 224 euros (500 000 francs). Les personnes morales peuvent être déclarées pénalement responsables de ces mêmes infractions, et sont passibles de la même peine d'amende, et de diverses autres peines mentionnées aux 2^o, 4^o et 9^o de l'article 131-39 du code pénal.

Les sanctions pénales applicables en matière d'insalubrité ont été précisées et harmonisées et sont visées les infractions à toutes les prescriptions ou interdictions d'habiter ou de louer, édictées en application des articles relatifs à la lutte contre l'insalubrité analysés ci-dessus dans la 1^{re} partie.

Les infractions aux obligations mises à la charge du bailleur en matière d'insalubrité sont punies d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 76 224 euros (500 000 F).

En matière d'insalubrité et en application de l'article L. 1312-1 du code de la santé publique les infractions peuvent être constatées, notamment, par les agents du ministère de la santé ou des collectivités territoriales, habilités et assermentés (ce qui concerne, en particulier, les inspecteurs sanitaires des SCHS).

Est puni de 3 mois d'emprisonnement et de 3 811 euros (25 000 F) d'amende le fait de faire obstacle à l'accomplissement des missions des agents du ministère de la santé et des agents des collectivités territoriales compétents (art L. 1312-2 du code de la santé publique).

- Sanctions pénales relatives à la ruine :

La loi « SRU » a introduit dans le régime du péril des sanctions pénales, jusqu'alors inexistantes ; elles concernent les immeubles utilisés pour l'habitation ou l'hébergement, car elles visent des faits concernant les occupants.

- Sanctions communes à l'insalubrité et à la ruine :

Les articles L. 1336-4 du code de la santé publique et L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation sanctionnent des peines décrites ci-dessus le fait de relouer des locaux objets d'une interdiction d'habiter et d'utiliser les lieux, de détruire, dégrader ou détériorer des locaux dans le but de faire quitter les lieux aux occupants, ce dès la notification de la procédure engagée et l'avis de la tenue de la réunion du conseil départemental d'hygiène en matière d'insalubrité, et dès l'arrêté de péril en ce qui concerne les immeubles menaçant ruine.

Les mêmes peines peuvent être prononcées en cas de menace ou acte d'intimidation à l'égard d'un occupant en vue de le contraindre à renoncer aux droits qu'il détient en application des articles L. 521-1 à L. 521-3 du code de la construction.

Dans tous ces cas les personnes morales peuvent être déclarées pénalement responsables.

Il appartient donc aux agents de l'administration de transmettre les éléments précis correspondants au préfet (pour l'insalubrité) ou au maire (pour le péril) aux fins de communication au parquet du tribunal de grande instance dans le ressort duquel est situé l'immeuble.

Conclusion

La présente circulaire n'épuise pas la totalité des questions que l'application de la loi peut soulever, tant au plan juridique qu'au plan opérationnel.

Des modèles d'arrêtés d'insalubrité, correspondant aux différentes situations seront ultérieurement envoyés. Enfin, un dispositif de questions/réponses, accessible aux différents services de l'Etat, complétera la présente circulaire, alimenté, notamment, par les questions posées par les services de l'Etat.

Pour le ministre
et par délégation :
La directrice,
adjointe
au directeur général,
N. Klein
Adjoint du directeur
général
de la santé,
P. Penaud

NOTE (S) :

(1) Voir l'instruction fiscale de la direction générale des impôts du 28 février 2002, 10 D-1-02.