dihal

délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

« Lutter contre l'habitat indigne : le pouvoir des maires »

Brochure pratique à l'usage des élus : connaître, repérer et agir

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Premier ministre

Ministère de l'Egalité des territoires et du Logement

Réédition octobre 2012

>> www.territoires.gouv.fr

Avertissement

Les maires sont en première ligne face aux situations d'habitat indigne, et ils ont un rôle essentiel à jouer dans la résorption de ces situations, notamment à travers leur pouvoir de police.

Ce guide, élaboré par le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, aujourd'hui réédité pour la troisième fois, leur est destiné. Il a été conçu comme un aide-mémoire qui leur apportera les premiers outils pour engager des actions de lutte contre l'habitat indigne.

Sommaire

I - Connaître et repérer « les mauvais logements » : où et combien sont-ils ? p. 2

II - Agir : le pouvoir de police des maires p. 2

1 - La police générale du maire
2 - Les polices spéciales du maire
3 - Le rôle du maire en matière d'insalubrité

III - Intervenir d'office p. 6

1 - Conduire des travaux d'office
2 - Héberger et reloger

IV - Exproprier p. 7

Pour vous aider p. 7

I - Connaître et repérer « les mauvais logements » : où et combien sont-ils ?

Les maires peuvent obtenir dans les DDT, DREAL et délégations de l'Anah des données chiffrées et cartographiées sur le logement dans leurs communes et tout particulièrement sur les logements de qualité médiocre habités par leurs propriétaires ou par des locataires. Sont régulièrement mises à jour les bases de données suivantes :

- les cédéroms « habitat privé » avec des informations sur le confort des logements, sur le poids du locatif privé et de celui des propriétaires occupants, sur la vacance, sur les taux d'effort, etc.

- les cédéroms « PPPI » (Parc privé potentiellement indigne) portent sur les résidences principales des propriétaires occupants et des locataires les plus modestes. Ces cédéroms permettent de repérer les territoires les plus concernés par l'habitat indigne grâce à une méthode basée sur le croisement de fichiers fiscaux.

Dès lors que ces données sont nécessaires pour établir un Programme local de l'habitat (PLH) ou préparer une action opérationnelle – opération programmée d'amélioration de l'habitat par exemple - elles peuvent être fournies par les services cités ci-dessus.

Sur cette base, il devient possible de poursuivre le travail de repérage sur le terrain pour mener l'action opérationnelle.

II - Agir : le pouvoir de police des maires

De l'application du Règlement sanitaire départemental (RSD) aux cas graves d'habitat insalubre ou dangereux, le maire est appelé à gérer les plaintes qu'il reçoit et à donner les suites nécessaires, en lien avec les services de l'État concernés.

Cette « boite à outils » permet aux maires d'agir en premier lieu en fonction de l'urgence de la situation à traiter. La « police générale » du maire permet, par exemple, d'évacuer sans attendre un immeuble exposé à un danger immédiat. Les « polices spéciales » à la disposition du maire ou du préfet permettent d'agir dans une urgence, face à la nécessité d'une intervention rapide, le cas échéant avec travaux d'office aux frais avancés des propriétaires. D'autres dispositifs des polices spéciales permettent, face à un risque avéré mais nécessitant moins de célérité dans l'action, de prescrire les mesures nécessaires dans un délai plus important, avec la même capacité, en cas d'inaction des propriétaires, d'agir en leurs lieu et place, et à leurs frais avancés.

Ci-dessous sont résumés les principaux outils à la disposition des maires pour traiter l'habitat indigne du point de vue de la santé et de la sécurité et, notamment, pour lutter contre les « marchands de sommeil ».

Le maire est l'autorité de police de droit commun au niveau local. La salubrité et la sécurité publique font partie de l'ordre public qu'il appartient au maire de faire respecter sur le fondement de son pouvoir propre de police (le conseil municipal n'intervient pas).

1 - La police générale du maire

Ce pouvoir de police générale est très large. Il permet au maire d'édicter toute mesure adaptée aux circonstances, notamment en cas de menace avérée pour la salubrité ou la santé ou en présence d'un danger grave et imminent. Par exemple, le maire peut dès que nécessaire faire évacuer un immeuble.

À ce titre il appartient au maire de :

- Rappeler aux administrés leurs obligations en matière de salubrité publique ou de sécurité et notamment celles contenues dans le Règlement sanitaire départemental (RSD).

- Prescrire les actions utiles à la disparition des causes d'insalubrité ou d'insécurité, soit par référence au RSD, soit, en cas de menace grave et imminente, en édictant toute mesure adaptée aux circonstances.

Le maire a encore la possibilité d'agir sur les problèmes de « décence » des logements loués en signalant les cas à la caisse d'allocations familiales ou de mutualité sociale agricole, qui ont un pouvoir de contrôle au titre du versement des allocations logement. Dans nombre de cas, les désordres constatés au titre de la non-décence relèvent aussi du RSD, permettant injonction du maire pour y mettre fin.

De la même manière, le maire peut à tout moment se retourner vers les services de l'État pour déclencher leur action en vertu de leurs propres pouvoirs de police concernant l'habitat indigne.

2 - Les polices spéciales du maire

Le maire dispose de plusieurs polices spéciales ou analogues qui lui permettent d'intervenir dans les questions de sécurité de l'habitat ou encore de salubrité (notamment pour les déchets).

Les déchets

Le maire a en charge de faire appliquer le principe selon lequel toute personne produisant ou détenant des déchets (y compris dans une propriété privée, dans un logement, etc.) pouvant porter atteinte à la santé de l'homme ou à l'environnement est tenue d'en assumer ou d'en faire assurer l'élimination. Le maire peut, après mise en demeure, assurer d'office l'élimination desdits déchets aux frais du responsable.

La sécurité publique, les arrêtés de péril

Le maire est historiquement l'autorité de police chargée des mesures de sécurité nécessaires lorsque tout ou partie d'un bâtiment menace ruine.

Relèvent de cette procédure les désordres portant atteinte à la solidité de l'édifice ou de certains de ses éléments, intérieurs ou extérieurs, et créent un risque pour la sécurité des occupants et/ou du public. Ils doivent trouver leur origine dans une déficience de l'édifice lui-même ou d'un immeuble voisin ou encore dans toute construction telle que des éléments de voirie ou de réseaux.

Dans le cas contraire, dès lors que l'origine des désordres est extérieure au bâtiment (facteurs naturels, catastrophe technologique, état des sous-sols ...), c'est le pouvoir de police générale du maire qui s'appliquera, lequel permet de prescrire toutes mesures utiles à la préservation de la sécurité publique, dont, en cas de nécessité, l'évacuation des lieux.

Le bâtiment concerné par une procédure de péril peut être vide d'occupants mais créer un risque pour les usagers des voies, les voisins ou pour toute personne susceptible d'y pénétrer. Contrairement à une idée reçue, point n'est besoin qu'un immeuble donne sur le domaine public pour être concerné par cette procédure.

Le péril peut être qualifié d'« imminent » ou de « non imminent ». Les procédures respectives qui en découlent répondent à un formalisme spécifique. La procédure de péril non imminent constitue la procédure normale pour prescrire les travaux permettant de mettre fin au péril constaté. Ce n'est que dans l'hypothèse d'un danger imminent que des mesures provisoires de sécurité pourront être au préalable prescrites par un arrêté de péril imminent, sur rapport d'un expert désigné par le tribunal administratif.

Lorsqu'un arrêté de péril concerne un bâtiment à usage d'habitation, les droits des occupants sont protégés, les baux et loyers sont suspendus. Le propriétaire aura à sa charge, outre les travaux prescrits, les frais éventuels d'hébergement ou de relogement des occupants.

La sécurité publique : les équipements communs des immeubles collectifs à usage d'habitation

Les équipements visés sont les équipements et installations relatifs à : la ventilation, l'éclairage, la distribution d'eau chaude et d'eau froide, le chauffage collectif, l'alimentation en énergie (installations électriques, gaz...), les canalisations et réseaux divers (eaux usées, eaux pluviales), les systèmes de sécurité contre l'incendie, les ascenseurs, etc...

Les équipements communs des immeubles collectifs à usage principal d'habitation font l'objet d'une procédure spécifique relevant de la compétence du maire exercée au nom de l'État, procédure distincte de celle touchant au péril.

Le maire peut, en effet, prescrire des mesures au titre de la sécurité sans que l'état de solidité du bâtiment ou sa salubrité soient en cause lorsque, du fait de la carence du ou des propriétaires, ils présentent un fonctionnement défectueux ou un défaut d'entretien de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants, ou de nature à compromettre gravement leurs conditions d'habitation.

Ce dispositif vise tous immeubles collectifs à usage principal d'habitation, qu'ils soient sous le statut de la copropriété ou pas.

Un ou plusieurs de ces équipements communs doit présenter un fonctionnement défectueux ou un défaut d'entretien de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants ou à compromettre gravement leurs conditions d'habitation.

Cette police permet, comme celle concernant le péril imminent, d'agir face à l'urgence. L'exécution d'office est là aussi prévue.

Les établissements d'hébergement – les « hôtels meublés »

Indépendamment des procédures d'insalubrité ou de péril qui leur sont, par ailleurs, applicables, les Établissements recevant du public (ERP) à usage d'hébergement, qui comprennent notamment les hôtels ou « hôtels meublés », sont soumis au règlement général de sécurité relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique.

Le maire peut contraindre l'exploitant de ces établissements à réaliser des travaux de mise en sécurité et, au besoin, à les exécuter d'office; les occupants qui y ont leur résidence principale bénéficient des mêmes protections qu'en cas d'arrêté de péril ou d'insalubrité.

Il revient au maire de faire procéder à des visites de contrôle de ces établissements par la commission de sécurité afin de vérifier le respect des règles de sécurité applicables.

Après visite des lieux, celle-ci établit un procès- verbal sur la conformité de l'établissement, ou non, aux règles de sécurité en matière de prévention des risques d'incendie et de panique et sur les mesures devant être prescrites, le cas échéant avec avis défavorable à la poursuite de l'exploitation.

Sur ce fondement le maire prend un arrêté mettant en demeure l'exploitant de réaliser les travaux indiqués dans un délai précis. En cas de nécessité, l'arrêté peut interdire les lieux à l'habitation jusqu'à la réalisation des mesures prescrites, ce qui entraîne pour l'exploitant l'obligation d'assurer l'hébergement ou le relogement des occupants.

Cet arrêté doit également être notifié au propriétaire des murs (s'il n'est pas l'exploitant) pour faire jouer la solidarité entre celui-ci et l'exploitant.

L'exécution d'office est là aussi prévue.

3 - Le rôle du maire en matière d'insalubrité

Même si la prise des arrêtés d'insalubrité relève de la compétence de l'État (ils sont signés par les préfets), les maires et les services communaux ont un rôle essentiel à jouer en la matière.

De façon générale, même en l'absence de Service communal d'hygiène et de santé (SCHS), de par la proximité des élus avec leurs concitoyens, les communes sont les mieux placées pour intervenir en premier niveau face aux situations d'insalubrité. Leur implication est déterminante pour permettre aux services de l'État d'avoir une meilleure connaissance des situations existantes.

En effet, outre leurs pouvoirs de police générale, les maires ont une mission de contrôle des règles générales d'hygiène en matière d'habitat.

À ce titre, les communes sont amenées à apporter une réponse aux plaintes des habitants concernant leurs logements.

Ainsi, en s'assurant du respect du RSD, les services communaux peuvent être confrontés à des situations relevant de l'insalubrité. Ils peuvent également repérer des locaux habités bien qu'impropres à l'habitation ou bien faisant apparaître un danger sanitaire.

Si la commune est dotée d'un SCHS, il appartient à ce service d'instruire les différentes procédures d'insalubrité en tant que de besoin. Dans les autres cas, le maire ou le président d'un établissement public à caractère intercommunal (EPCI) peut saisir l'Agence régionale de santé (ARS) pour lui demander d'établir un rapport sur l'insalubrité suspectée et enclencher la procédure. L'ARS est alors tenue d'instruire le dossier. L'ARS et le SCHS sont tenus de donner suite aux plaintes des occupants.

Selon l'état physique du bâtiment, il peut être pris un arrêté d'insalubrité remédiable, avec ou sans interdiction d'habiter, ou irrémédiable qui entraîne une interdiction définitive d'habiter.

Des dispositions permettent d'intervenir dans l'urgence pour traiter un danger immédiat. Travaux et hébergement provisoire, ou relogement définitif, sont à la charge du propriétaire. Dans tous les cas évoqués ci-dessus, les droits des occupants sont protégés comme en matière de péril.

III - Intervenir d'office

Malgré les injonctions de l'autorité publique, des propriétaires n'appliquent pas les obligations qui leur sont faites en matière de travaux ou encore d'hébergement ou de relogement.

Dans cette situation, l'autorité administrative - maire ou préfet selon les cas - est amenée à se substituer aux propriétaires en question.

1 - Conduire des travaux d'office

Dans tous les cas qui ont été cités plus haut (péril, insalubrité, équipements communs des immeubles collectifs à usage principal d'habitation, sécurité des hôtels meublés...), à défaut d'exécution dans le délai précisé dans l'arrêté de mise en demeure, le maire peut être amené à procéder d'office aux travaux prescrits. Les frais consécutifs sont recouvrés contre le propriétaire ou l'exploitant.

Dans les cas où l'immeuble d'habitation est en copropriété, afin d'accélérer les travaux sans pénaliser les propriétaires de bonne foi, la commune, sur décision du maire, peut se substituer aux seuls propriétaires défaillants.

Les frais avancés par la commune sont récupérables sur les propriétaires.

Cette créance publique, outre le fait qu'elle est recouvrée comme une contribution directe, bénéficie de garanties propres, à savoir un privilège spécial immobilier qui prend rang sur tous autres hypothèque ou privilège, ainsi qu'une solidarité instituée par la loi entre propriétaires successifs.

Les risques encourus sont limités : pour tous les cas de substitution, la commune peut bénéficier d'une subvention de l'Anah de 50% du montant des travaux pour effectuer des travaux d'office (à l'exception des travaux d'urgence, a priori d'un montant limité).

2 - Héberger et reloger

La commune peut demander au préfet de bénéficier des subventions du Fonds d'aide au relogement d'urgence (Faru). Ce fonds apporte un financement aux communes qui prennent en charge soit le relogement d'urgence de personnes occupant des locaux présentant un danger pour leur santé ou leur sécurité, soit la réalisation de travaux interdisant l'accès à ces locaux.

L'état des immeubles frappés par des arrêtés d'insalubrité, de péril ou encore concernant la sécurité des hôtels meublés, peut nécessiter que, dans l'attente de l'exécution des travaux prescrits ou pendant la durée de ces travaux, il faille héberger les locataires. Cette charge incombe au propriétaire ou à l'exploitant. En cas d'inaction de ceux-ci, le maire est amené à se substituer à eux pour assurer cet hébergement. Puis il recouvre auprès d'eux les dépenses engagées.

Cette responsabilité incombe au maire dans tous les cas où il est autorité de police compétente; en cas d'insalubrité, cette responsabilité est partagée avec le préfet.

Si l'état des immeubles concernés les rend définitivement inhabitables, le relogement définitif est également à la charge des propriétaires et exploitants et, de la même façon que précédemment, le maire peut être amené à se substituer à eux.

Le coût de l'hébergement provisoire ou l'évaluation forfaitaire du coût du relogement définitif sont une créance publique récupérable sur les propriétaires dans les mêmes conditions que celles des travaux...

IV - Exproprier

Dès lors que des immeubles concernés par un arrêté d'insalubrité ou de péril sont frappés d'une interdiction définitive d'habiter, les communes ainsi que les EPCI compétents, ou leurs concessionnaires, peuvent bénéficier d'un régime dérogatoire au droit commun pour exproprier.

Différents dispositifs d'expropriation sont rendus possibles pour des immeubles dangereux ou insalubres, notamment le dispositif « Vivien » ou encore le dispositif plus récent « d'état de carence » pour des immeubles collectifs à usage principal d'habitation.

Pour vous aider

Les mesures de police qui viennent d'être décrites ci-dessus, ainsi que leur application, sont amplement détaillées dans le guide « Agir contre l'habitat insalubre ou dangereux - Méthodes et choix des procédures » édité par le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne. Ce guide comporte en outre des fiches avec des modèles d'arrêtés.

Enfin dans votre département, les services de la préfecture sont à votre disposition autant que de besoin pour toute assistance technique dans votre action contre l'habitat indigne.

Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement

Délégation interministérielle
à l'hébergement et à l'accès au logement
des personnes sans-abri ou mal logées (Dihal)

20, avenue de Ségur - 75007 Paris

contact.dihal@developpement-durable.gouv.fr
tél. 01 40 81 33 73 - fax. 01 40 81 34 90

www.territoires.gouv.fr

Dihal - cellule communication - octobre 2012 - droits réservés, reproduction interdite - Photo couverture : Guillaume Nungesser