

RAPPEL DES DIFFERENTS MODES d'ACTION PUBLIQUE POUR LUTTER CONTRE L'HABITAT VETUSTE

Quatre modes opératoires différents intéressent l'amélioration de l'habitat privé vétuste, qui concourent à des objectifs communs, mais qui doivent être distingués, car les bases et les effets juridiques, les processus de déclenchement et les modes opératoires sont spécifiques et ne doivent pas être confondus :

- le premier est celui de la loi – code civil, lois bailleurs/locataires
- le second recouvre les moyens de police administrative
- le troisième est celui des financements et des actions incitatives
- le quatrième relève du mécanisme des opérations d'aménagement foncier

UN PROGRAMME NATIONAL de LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

QU'APPELLE-T-ON HABITAT INDIGNE ?

La notion d'habitat indigne recouvre l'ensemble des situations d'habitat qui sont un déni au droit au logement et portent atteinte à la dignité humaine.

Cette notion recouvre les logements, immeubles et locaux insalubres, locaux où le plomb est accessible (saturnisme), immeubles menaçant ruine, hôtels meublés dangereux, habitats précaires, et dont la suppression ou la réhabilitation relève des pouvoirs de police administrative exercés par les maires et les préfets.

L'habitat indigne ne recouvre ni les logements inconfortables, c'est-à-dire ne disposant pas à la fois d'une salle d'eau, de toilettes intérieures, et d'un chauffage central, ni les logements vétustes - notion qui renvoie à l'entretien - ni les logements non "décentes" au sens de la loi du 13 décembre 2000 ("solidarité et renouvellement urbains", dite "SRU ") et de son décret d'application du 30 janvier 2002.

Il faut, en effet, bien distinguer les différents modes d'action publique pour lutter contre l'habitat vétuste.

LES DIFFERENTS MODES D'ACTION PUBLIQUE POUR LUTTER CONTRE L'HABITAT VETUSTE

On peut distinguer quatre modes opératoires différents intéressant l'amélioration de l'habitat privé vétuste qui concourent à des objectifs communs tout en répondant à des enjeux spécifiques, qui doivent être distingués, car les bases et les effets juridiques, les processus de déclenchement et les modes opératoires, les responsabilités publiques sont différents et ne doivent pas être confondus :

- le premier est celui de la loi – code civil, lois bailleurs/locataires;
- le second recouvre les moyens de police administrative;
- le troisième est celui des financements et des actions incitatives;
- le quatrième relève du mécanisme des opérations d'aménagement foncier.

Enfin, les droits des occupants sont différents dans chaque cas et ce point est central.

1 - LE CHAMP DU CODE CIVIL ET DES LOIS RELATIVES AUX RAPPORTS LOCATIFS.

Les conditions générales de location (pour un logement vide ou meublé) relèvent du code civil; des lois spécifiques, relatives aux rapports locatifs - loi de 1948, loi de 1989 - pour les logements loués vides- régime spécifique du logement locatif social, complètent le code civil.

C'est dans ce champs que s'applique la notion de "décence" : le logement loué, vide ou meublé, doit être décent, au sens défini par l'art 187 de la loi SRU et le décret du 30 janvier 2002. Le juge compétent en ces matières est le juge d'instance .

Les autorités publiques ne peuvent intervenir directement dans les rapports locatifs et donc imposer la décence : seuls les locataires et les associations de locataires peuvent agir en la matière et seul le juge est compétent pour statuer. Le juge peut prescrire au bailleur les travaux nécessaires pour que le logement soit décent ou réduire le montant du loyer.

Cependant les organismes qui versent des aides personnelles au logement (caisses d'allocations familiales et caisses de mutualité sociale agricole) sont habilitées à contrôler que les logements loués vides ou meublés sont bien décents au sens du décret car la décence est une condition d'octroi des allocations de logement.

Le locataire qui conteste la décence de son logement ne peut se libérer par lui-même de ses obligations locatives et ne peut, évidemment, pas suspendre son loyer, de son chef : le non paiement du loyer – même d'un logement non décent - est une clause résolutoire du contrat de bail : il doit saisir le juge et lui demander de suspendre ou réduire le loyer.

2 – LES LEGISLATIONS DE POLICE.

Ce sont des législations anciennes (XVIII/XIX^e siècle) mises en place pour assurer la sécurité et la salubrité publiques, qui relèvent de l'ordre public, dont le maintien est l'expression du pouvoir régalien de l'Etat : ce sont les polices des bâtiments menaçant ruine et de la salubrité des habitations.

Les mesures de police sont prises à l'encontre des propriétaires – quels que soient leurs statuts - occupants ou bailleurs – et que l'immeuble soit occupé ou non. Ce sont des actes individuels qui s'imposent personnellement aux propriétaires.

Les arrêtés d'insalubrité ou de péril constituent des servitudes d'utilité publique qui grèvent la propriété. Ce sont les seuls actes qui, de droit, entraînent la suspension des loyers jusqu'à la réalisation des travaux (ou le relogement définitif) et la levée de l'arrêté.

Dans les immeubles visés par ces arrêtés, les occupants bénéficient d'un droit au relogement temporaire ou définitif, selon le cas; leur bail n'est que suspendu et ne peut être résilié du fait de l'arrêté, ni du fait des travaux obligatoires entrepris.

L'autorité de police compétente, maire ou préfet, selon le cas, et suite à une procédure contradictoire, prescrit les travaux nécessaires pour mettre fin au désordre constaté : sécurité ou salubrité publiques. Ces travaux sont obligatoires, sous peine d'exécution d'office par l'autorité de police et à la charge des propriétaires, et ne leur ouvrent aucun "droit de délaissement" (c'est à dire la possibilité d'exiger l'acquisition du bien par la collectivité publique).

Les propriétaires peuvent, évidemment, contester la mesure devant le tribunal administratif.

En 1997, suite à l'effondrement et aux incendies d'immeubles parisiens, le secrétaire d'Etat au logement a commandé un rapport à l'inspection générale de l'Equipement pour mettre au clair les outils de lutte contre l'insalubrité et le péril et faire des propositions. Sur la base de ces propositions les législations relatives à la ruine et à l'insalubrité ont été actualisées et complétées par la loi "SRU", puis mises à jour par les ordonnances du 15 décembre 2005 et du 11 janvier 2007.

2.1– LES POLICES DE LA SALUBRITE DES HABITATIONS

Elles relèvent des maires et des préfets.

- **Le maire** exerce une police sanitaire dans le cadre de ses pouvoirs généraux de police (art L.2212-2 du code général des collectivités territoriales /CGCT) fondée, notamment, sur le règlement sanitaire départemental (lorsqu'il s'agit de désordres ne touchant pas le gros œuvre des habitations, type entretien pour des raisons d'hygiène et de salubrité)

- **Le préfet** exerce une police spéciale de l'insalubrité des immeubles et des îlots, fondée sur les art L.1331-26 et suivants du code de la santé publique, tels que réécrits par la loi SRU.

La direction des affaires sanitaires et sociales (DDASS), ou le service communal d'hygiène et de santé – SCHS - dans les 208 communes qui en sont dotées, intervient sur plainte, auto-saisine, signalement ou demande de la commune : ce service procède à une enquête avec visite des lieux, rédige un rapport, qui est présenté au conseil départemental d'hygiène (CDH), aux fins de signature par le préfet d'un arrêté d'insalubrité, qui peut être qualifié de "remédiable" ou "d'irréremédiable", à l'encontre des propriétaires (occupants ou bailleurs, exploitants d'hôtels meublés.. ;).

Si l'insalubrité est qualifiée de "remédiable", l'arrêté d'insalubrité prescrit les travaux de réparation qui doivent être effectués dans un délai fixé, assorti, ou non, d'une interdiction temporaire d'habiter. Si l'insalubrité est qualifiée "d'irréremédiable", l'interdiction définitive d'habiter est applicable de droit avec une date butoir, qui ne peut être supérieure à 6 mois.

La différence entre remédiable et irréremédiable tient à ce qu'une autorité de police ne peut imposer à un propriétaire des travaux qui constitueraient des "travaux de construction ou de reconstruction".

Une insalubrité irréremédiable permet l'expropriation des immeubles concernés pour assainissement, en application d'une procédure dérogatoire (loi dite "Vivien" du 10 juillet 1970).

- **Le préfet** exerce également une police spéciale relative à la prévention du saturnisme infantile lié à la présence de plomb dans l'habitat, notamment dégradé.

Comme cela est connu depuis longtemps, le plomb est une substance dangereuse pour la santé de l'homme et une loi du 20 juillet 1909 avait interdit l'utilisation de la céruse dans les travaux de peinture complété par une loi de 1926. Un décret du 30 décembre 1948 confirme cette interdiction et depuis 1993 la mise sur le marché de peintures contenant de la céruse est interdite.

Dans les années 1980-90, le saturnisme infantile est réapparu en France, lié, notamment à la sur-occupation par des familles avec de jeunes enfants de logements anciens, très vétustes, où le plomb est devenu accessible du fait de la dégradation des anciennes peintures.

La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, a institué dans le code de la santé publique un dispositif spécifique de lutte contre le saturnisme infantile et créé une nouvelle police. Le préfet dispose de pouvoirs importants pour faire des injonctions de travaux aux propriétaires, imposer le relogement temporaire des enfants et effectuer les travaux d'office si les propriétaires ne les ont pas réalisés dans les temps et conditions imparties.

Outre ces mesures d'urgence étaient prévues des mesures préventives.

La loi relative à la politique de santé publique du 9 août 2004 a complété le dispositif et a, notamment, généralisé la nécessité pour toute transaction de logements ou toute nouvelle mise en location de produire un constat d'exposition au risque du plomb pour les immeubles construits avant 1949.

2.2 la police du maire en matière d'immeubles menaçant ruine

Cette police, ancienne, est fondée sur les articles L.511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH) : elle permet au maire d'obliger un propriétaire à engager des travaux de réparation, ou de démolition pour mettre fin au danger du public ou des occupants, après une expertise contradictoire. On distingue les cas de péril dit « imminent » des cas « non imminents »

Le droit des occupants applicable dans tous ces cas est identique à celui de l'insalubrité, depuis la loi "SRU" et l'ordonnance du 15 décembre 2005

2.3 la police du maire en matière de sécurité des hôtels meublés

Cette police concerne la sécurité des établissements d'hébergement et recevant du public, tels les hôtels et « hôtels meublés » : elle permet au maire, sur avis de la commission de sécurité, de prescrire à l'exploitant les travaux nécessaires et en cas de non exécution, d'effectuer les travaux d'office, en application de l'article L123-3 du CCH, issu de la loi "SRU" et mis à jour par l'ordonnance

du 15 décembre 2005. Les effets de droit de ces arrêtés ont été complétés par l'ordonnance du 11 janvier 2007.

2.4 assimilable à une police : la sécurité des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation

Si un ou plusieurs des équipements communs tels que concernant la ventilation, l'éclairage, la distribution d'eau chaude et d'eau froide, le chauffage collectif, l'alimentation en énergie (par exemple les installations électriques), les canalisations et réseaux divers d'évacuation (eaux usées, eaux pluviales), les systèmes de sécurité contre l'incendie, les ascenseurs, présentent 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, le maire, agissant au nom de l'Etat, peut en prescrire la réparation dans des conditions de procédure identiques à celles du péril. Cependant, ces arrêtés n'ont aucun effet de droit sur les baux ou loyers des occupants.

3 - LES FINANCEMENTS PUBLICS ET LES OPERATIONS INCITATIVES (OPAH)

Les différents financements publics peuvent être soumis à des conditions particulières d'habitabilité : c'est, notamment, le cas du versement des aides personnelles au logement et des subventions de l'agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) aux propriétaires bailleurs, l'un et l'autre aujourd'hui soumis aux conditions de décence du logement.

L'application des conditions d'habitat décent à l'allocation logement :

Les conditions de salubrité du logement ont été définies par le code de la sécurité sociale en 1945 et n'avaient jamais été jamais revues.

Le rapport de 1998 relatif à l'insalubrité avait mis en lumière certains dysfonctionnements.

Aussi, la loi "SRU" a-t-elle précisé les nouvelles conditions nécessaires au versement des aides personnelles au logement : outre le fait que le versement des allocations logement sont de droit suspendues suite à un arrêté d'insalubrité ou de péril, le logement de l'allocataire doit être décent, au sens du décret du 30/12/2001, pour ouvrir droit aux aides. Un dispositif dérogatoire est prévu par décret, sachant que lorsqu'un logement n'est pas décent le versement de l'allocation logement ne peut être effectué au propriétaire bailleur en "tiers payant".

L'application des conditions d'habitat décent aux subventions de l'ANAH

L'ANAH impose, en application de son nouveau règlement, que les logements loués, ayant bénéficié d'une subvention de l'agence, soient nécessairement décents, suite aux travaux.

Cependant, les mécanismes de l'ANAH – comme les incitations fiscales applicables aux propriétaires bailleurs- ne sont qu'incitatifs et financiers : ils n'obligent en rien des propriétaires à faire des travaux de réhabilitation sur leurs immeubles ou leurs logements s'ils ne le souhaitent pas.

4 - LES OPERATIONS D'AMENAGEMENT FONCIER : LES OPERATIONS DE RESTAURATION IMMOBILIERE

Créée en 1962 par la "loi Malraux" comme alternative aux opérations de rénovation urbaine, le "périmètre de restauration immobilière" permet de mener des opérations d'ensemble de réhabilitation du parc immobilier bâti avec obligation pour les propriétaires d'effectuer les travaux de remise en état de leurs immeubles, travaux qui leur ont été notifiés après une enquête publique et une déclaration d'utilité publique.

Il s'agit d'une opération d'aménagement foncier qui relève de la compétence des collectivités territoriales et dont le régime juridique relève du code de l'urbanisme.

Le périmètre de restauration immobilière a fait l'objet de modifications importantes introduites par l'ordonnance du 8 décembre 2005.

Les « périmètres » ont disparu, avec leur enquête publique propre, pour faire place à des opérations de restauration immobilière déclarées d'utilité publique, procédure qui ouvre aux propriétaires un droit de délaissement; si le propriétaire n'exécute pas les travaux prescrits, la collectivité ne peut qu'exproprier son bien.

Comme dans toute opération d'aménagement, la collectivité publique doit assurer le relogement des occupants, au delà même du respect par les bailleurs de leurs obligations vis à vis de leurs occupants

Les opérations de restauration immobilière doivent donc être clairement distinguées des polices du péril ou de l'insalubrité : les droits et obligations des propriétaires et des occupants sont différents, les responsabilités, notamment en matière de relogement, également.