

HABITAT INDIGNE

La « nouvelle » police de sécurité et de salubrité des immeubles entre en œuvre

L'ordonnance du 16 septembre 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations est venue faciliter l'action des acteurs locaux en prise avec l'habitat indigne. Son application au 1^{er} janvier 2021 doit simplifier les procédures et offrir une marge de manœuvre substantielle aux intercommunalités.

1 LA COMPLEXITÉ PROCÉDURALE ANTÉRIEURE

Constituent un habitat indigne les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés. Ils exposent les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé. Ainsi, l'habitat indigne recouvre des situations diverses pour lesquelles le maire est amené à jouer un rôle plus ou moins prépondérant.

Avant l'ordonnance du 16 septembre 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations, il pouvait directement agir au titre de ses pouvoirs de police spéciale en mettant en œuvre les procédures de péril du code de la construction et de l'habitation, tout en conservant une possibilité d'intervention dans le cadre de ses pouvoirs de police générale fixés au code général des collectivités afin

d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Par ailleurs, il pouvait, notamment, jouer un rôle dans la procédure qui ressortait des pouvoirs de police spéciale du préfet, menée en cas d'insalubrité des immeubles.

L'action du maire dans le cadre des procédures de péril

Le maire (ou président de l'EPCI compétent) pouvait user des pouvoirs de police spéciale qu'il détenait conformément au code de la construction et de l'habitation, lorsque des immeubles bâtis en mauvais état présentaient un danger, notamment pour leurs occupants, en raison des risques d'effondrement de nature à compromettre la sécurité publique ou, plus généralement, en l'absence de garanties de solidité nécessaires au maintien de ladite sécurité.

Ses pouvoirs étaient mis en œuvre dans le cadre :

- soit de la procédure de péril imminent en cas d'urgence, en vue d'ordonner préalablement les mesures provisoires indispensables pour écarter le péril, après avertissement

adressé au propriétaire, et saisine du juge administratif en vue de la nomination d'un expert qui, dans les 24 heures, devait examiner les bâtiments, dresser un constat sur l'état des bâtiments mitoyens et proposer des mesures de nature à mettre fin à l'imminence du péril s'il la constatait ;

- soit de la procédure de péril ordinaire, dans le cadre de laquelle le propriétaire de l'immeuble litigieux était mis en demeure de faire, dans un délai déterminé, soit les réparations nécessaires pour mettre fin durablement au péril soit les travaux de démolition. La non-exécution des mesures prescrites l'exposait au paiement d'une astreinte par jour de retard, sachant que les travaux pouvaient être exécutés d'office par le maire aux frais du propriétaire, après qu'il ait été mis en demeure d'y procéder dans un certain délai. Enfin, si l'état du bâtiment, ou d'une de ses parties, ne permettait pas de garantir la sécurité des occupants, une interdiction temporaire ou définitive d'habiter et d'utiliser les lieux pouvait également être ordonnée, induisant pour le propriétaire une obligation d'assurer le relogement ou l'hébergement des occupants ou de contribuer au coût correspondant.

L'action du préfet dans l'hypothèse d'immeubles insalubres

Dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne, le préfet pouvait, entre autres, déclarer un immeuble insalubre dans les conditions fixées par le code de la santé publique, lorsque ledit immeuble présentait un danger grave pour la santé de ses occupants, soit parce que les locaux étaient impropres à l'habitation, soit parce qu'ils étaient manifestement suroccupés, soit parce que l'utilisation qui en était faite présentait un danger pour la santé ou la sécurité de ses occupants. Le maire (ou le président de l'EPCI) pouvait être amené à jouer un rôle

dans le cadre des signalements desdites situations d'insalubrité. Après avoir procédé à la visite du logement, les services municipaux transmettaient alors un rapport à l'agence régionale de santé chargée d'évaluer le danger et l'état d'insalubrité. Celle-ci, le cas échéant,

Toute visite utile à l'évaluation des risques est autorisée entre 6 et 21 h. L'autorisation du juge des libertés reste cependant nécessaire lorsque l'occupant s'y oppose.

procédait à un nouveau contrôle des lieux, afin d'établir un rapport motivé au vu duquel, si l'état d'insalubrité était reconnu, le préfet, après avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (Coderst), édictait un arrêté d'insalubrité, réparable ou non.

Selon le cas, cet arrêté emportait respectivement interdiction temporaire ou définitive d'habiter, le cas échéant, avec obligation de démolition de l'immeuble. En toute hypothèse, le propriétaire était tenu d'assurer le relogement des occupants ou de contribuer au coût correspondant. Enfin, il pouvait y avoir une intervention d'office de l'administration.

Mettre fin aux multiples procédures

Ainsi, dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne, le maire (ou président de l'EPCI compétent) et le préfet disposaient, en vertu de fondements législatifs distincts, de pouvoirs de police spéciale permettant, pour l'essentiel, d'une part, d'ordonner aux propriétaires de mettre fin aux atteintes pour la sécurité des occupants et des tiers ou pour la santé et, d'autre part, d'intervenir en substitution des propriétaires et de recouvrer les frais afférents.

La multiplicité des procédures, disséminées dans plusieurs codes complexifiait les actions à mener par les différents acteurs et ce, alors que la lutte contre le mal-logement nécessite des outils efficaces pour remédier aux situations de précarité et d'urgence; d'où l'ordonnance

du 16 septembre 2020 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Ce faisant, plus que de réformer en profondeur les procédures existantes, cette ordonnance les harmonise et les simplifie, et accroît le poids de l'intercommunalité dans la lutte contre l'habitat indigne.

2 LES OBJECTIFS DE L'ORDONNANCE

L'ordonnance du 16 septembre 2020 ne paraît pas fondamentalement avoir modifié ces pouvoirs et procédures, malgré les objectifs ambitieux affichés. En effet, cette ordonnance a été prise sur le fondement de l'article 198 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan) qui a habilité le Gouvernement à prendre des mesures pour améliorer et renforcer la lutte contre l'habitat indigne et ce, avec trois objectifs.

Articuler les pouvoirs de police

Premier objectif : harmoniser et simplifier, notamment, les procédures de péril du code de la construction et de l'habitation, et celles menées en matière d'insalubrité des

immeubles prévue au code de la santé publique, et Prendre les mesures de coordination et de mise en cohérence nécessaires pour favoriser la mise en œuvre effective des mesures prescrites par l'autorité administrative.

Second objectif : répondre plus efficacement à l'urgence, en précisant les pouvoirs dévolus au maire dans le cadre de ses pouvoirs de police générale en matière de visite des logements et de recouvrement des dépenses engagées pour traiter les situations d'urgence, et en articulant cette police générale avec les polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne.

Un « toilettage » des procédures

Troisième objectif : favoriser l'organisation au niveau intercommunal des outils et moyens de lutte contre l'habitat indigne.

In concreto, ce texte semble cependant plus opérer un « toilettage » des procédures applicables qu'une réforme en profondeur susceptible de garantir une efficacité accrue.

3 HARMONISATION ET SIMPLIFICATION POUR RÉPONDRE À L'URGENCE

Les procédures de police spéciale en matière de lutte contre l'habitat indigne du code de la construction et de l'habitation, et du code de la santé publique, sus analysées, font l'objet désormais d'un regroupement au sein d'une « nouvelle » police de la sécurité et de la salubrité des immeubles.

Préfet, maire ou président d'EPCI à la manœuvre

Il n'en demeure pas moins que l'autorité compétente pour déclencher la procédure, en fonction du fait générateur, reste la même, à savoir le préfet en cas de danger pour la santé, et le maire (ou le président ●●●

RÉFÉRENCES

- Ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations.
- Rapport au président de la République relatif à l'ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020.
- Fiche d'impact générale de l'ordonnance.

●●● de l'EPCI) en cas de danger pour la sécurité.

Par ailleurs, si le champ d'application de cette « nouvelle » police vise bien les situations d'insalubrité, la définition de cette notion reste opérée par le code de la santé publique auquel il est renvoyé. A ce titre, relevons que, désormais, il y est précisé que la présence de revêtements dégradés contenant du plomb à des concentrations supérieures aux seuils légaux rend un immeuble insalubre.

Plus généralement, à chaque type d'habitat indigne correspondent toujours des particularités, selon qu'est en jeu la sécurité, ou la santé. Autrement dit, nonobstant une « codification unique », les procédures antérieures n'ont été modifiées qu'à la marge. Ainsi, les principales mesures résultant de l'ordonnance du 16 septembre 2020 sont les suivantes.

Visite facilitée pour évaluer les risques

Le droit de visite est mieux encadré pour l'ensemble des procédures dès lors qu'il est prévu qu'il peut être procédé à toutes visites utiles, entre 6 heures et 21 heures, afin d'évaluer les risques. L'autorisation du juge des libertés et de la détention reste cependant nécessaire lorsque l'occupant s'oppose à la visite ou que la personne ayant qualité pour autoriser l'accès aux lieux ne peut pas être contactée.

La nomination d'un expert simplifiée

En ce qui concerne les procédures relatives à la sécurité, dans un souci d'efficacité, la saisine du tribunal administratif en vue de la nomination d'un expert devient facultative, l'insécurité pouvant être constatée, le cas échéant, par les services municipaux (ou intercommunaux). A contrario, cette faculté permet également aux collectivités dotées de peu d'expertise, de solliciter cette nomination même en l'absence de péril imminent. En ce qui concerne

les hypothèses d'insalubrité, la situation reste constatée par l'ARS ou par le service communal d'hygiène et de santé, leur rapport étant remis in fine au préfet.

En outre, la phase contradictoire préalable à l'exécution d'office des travaux est raccourcie puisqu'une mise en demeure n'est plus requise, l'expiration du délai fixé par l'arrêté de mise en sécurité étant désormais suffisant.

Insalubrité : obligation de signalement

En matière de démolition d'immeuble, comme par le passé, celle-ci requerra l'intervention préalable du juge judiciaire qui sera toutefois, dorénavant, saisi via une assignation selon la procédure accélérée au fond.

Enfin, il est désormais prévu expressément une obligation de signalement des faits générateurs d'insécurité ou d'insalubrité.

4 LES COMPÉTENCES RENFORCÉES DES INTERCOMMUNALITÉS

Le régime des transferts des pouvoirs de la police spéciale de lutte contre l'habitat indigne entre le maire et le président de l'EPCI compétent évolue en donnant une place plus importante à l'intercommunalité.

Un droit de veto sur le transfert plus difficile à actionner

La possibilité de refuser d'exercer les pouvoirs de police transférés par les maires des communes membres est réduite puisque ledit refus ne pourra avoir lieu que si au moins la moitié des maires s'est opposée au transfert ou si les maires s'y étant opposés représentent au moins 50% de la population de l'intercommunalité. Pour rappel, antérieurement, il y avait un transfert automatique desdits pouvoirs au président suite à son élection, ce dernier pouvant

toutefois, en cas d'opposition d'un maire, soit exercer les seuls pouvoirs transférés automatiquement par les autres maires, soit refuser d'exercer ces pouvoirs sur l'ensemble du territoire intercommunal.

Autre nouveauté, le maire peut transférer tout au long de son mandat ses pouvoirs de police spéciale, alors qu'actuellement, sauf opposition, le transfert ne peut intervenir qu'au moment de l'élection du président de l'EPCI compétent. L'intercommunalité ne peut, par ailleurs, opposer un refus au transfert s'il exerce déjà ces pouvoirs.

Les possibilités de délégation des pouvoirs du préfet élargies

Enfin, le cadre des délégations des pouvoirs du préfet au président de l'EPCI compétent est assoupli. Alors que ces délégations n'étaient possibles que lorsque l'EPCI était délégataire des aides à la pierre, disposait d'un service dédié à la lutte contre l'habitat indigne et bénéficiait des transferts des pouvoirs de tous les maires des communes membres de l'EPCI, désormais, s'agissant de cette troisième condition, il suffira qu'au minimum un seul maire ait transféré ses pouvoirs pour que la délégation soit possible.

(1) Art. 1-1 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement

(2) Anciens articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation

(3) Art. L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales

(4) Anciens art. L. 1331-22 et s. du code de la santé publique

(5) Nouveaux articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation

Par Barbara Rivoire,
avocate associée, Sartorio avocats