



RESEAU TECHNIQUE INTERREGIONAL DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE PROVENCE - ALPES - CÔTE D'AZUR LANGUEDOC - ROUSSILLON & CORSE

LA LETTRE DU RÉSEAU N° 14 - JANVIER 2011

JOURNÉE DU 1^{ER} OCTOBRE 2010 ÉLÉMENTS DE CONNAISSANCE POUR LUTTER CONTRE L'HABITAT INDIGNE

La quatorzième journée d'informations et d'échanges organisée par le Réseau technique inter-régional PACA – Languedoc Roussillon – Corse de lutte contre l'habitat indigne s'est déroulée le 1^{er} octobre 2010 dans les salons de la Préfecture de Région, à Marseille, sur le thème « Éléments de connaissance pour lutter contre l'habitat indigne ». Cette journée a été préparée avec l'aide de la Plateforme régionale d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines en charge de la formation interministérielle (SGAR PACA), avec le soutien : de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Provence-Alpes-Côte d'Azur, du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) Provence-Alpes-Côte d'Azur, du Centre de valorisation des ressources humaines (CVRH) d'Aix-en-Provence, du CETE Méditerranée, du Parquet de Marseille, de l'Association départementale d'information sur le logement (ADIL) des Bouches-du-Rhône, de la Caisse d'allocations familiales (CAF) des Bouches-du-Rhône, de la Direction départementale des territoires (DDT) du Gard et de l'Agence régionale de santé - délégation territoriale des Bouches-du-Rhône (ARS) Provence-Alpes-Côte d'Azur. Plus de 80 personnes ont participé à cette rencontre : un tiers d'agents des services de l'État (Préfecture, DREAL, DDCCS/PP, DDT et DDTM), un tiers d'agents de communes et de communautés de communes (CCAS, SCHS, services techniques), le troisième tiers étant composé, d'une part, de personnels d'ARS et, d'autre part, de représentants d'associations, d'opérateurs, de bureaux d'étude et d'étudiants. La plupart des participants venaient des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse et Languedoc-Roussillon, et quelques-uns d'Ile-de-France, de Rhône-Alpes et de Loire-Atlantique.

La composition de la salle était donc cohérente avec l'objectif affiché pour cette rencontre : présenter aux services et personnes nouvellement en charge du dossier de la LHI des « clés » pour mieux s'y retrouver dans une période où les bouleversements sont importants notamment au niveau des services de l'État : réorganisation, mouvements de personnels et remplacements de postes. La lutte contre l'habitat indigne est un domaine complexe, touchant à la fois aux règles du droit, au social, à la santé, ainsi qu'aux aspects techniques et patrimoniaux du bâti, où l'approche transversale est la règle et où il y a nécessité de travailler ensemble en associant plusieurs disciplines, plusieurs acteurs du public et du privé. C'est pourquoi le Réseau technique inter-régional a trouvé utile d'organiser, pour un public a priori non encore totalement averti, une journée intégrant les « éléments de connaissance de la LHI », des points d'actualité, des éléments de doctrine et de méthode, des conseils, plutôt qu'une formation directement orientée sur les aspects juridique, sanitaire ou social. Il s'agissait donc de brosser un cadre général de cette politique publique prioritaire.

Dix ans après que la loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) a été promulguée, la profonde rénovation des outils de lutte contre l'habitat indigne qu'elle prévoyait s'est traduite dans les pratiques. Le programme d'actions prioritaires d'éradication de l'habitat indigne associé à cette loi en 2001 s'est consolidé localement, conduisant à la mise en place ici ou là de pôles départementaux de LHI et, plus récemment, de référents régionaux de lutte contre l'habitat indigne au sein des services de l'État. Précurseur, le Réseau technique, d'abord constitué sur la région PACA, a désormais une vocation inter régionale en couvrant également le Languedoc Roussillon et la Corse. En près de cinq années (la première journée d'échanges s'est tenue le 16 novembre 2005), il a maintenu son projet de créer et renforcer des liens inter institutionnels et entre les professionnels, publics, privés et associatifs, afin que le niveau de compétences soit à la hauteur des exigences : connaître les situations, connaître les outils, s'organiser localement. La journée du 1^{er} octobre 2010 s'est inscrite dans cette visée, en permettant à ceux qui intègrent le Réseau de mieux identifier les problématiques et les acteurs de la LHI pour y apporter les meilleures réponses possibles.

« Le Réseau apporte une plus-value collective au bénéfice de l'ensemble de ses membres, une fluidité permettant le bon accomplissement de leurs missions. Il montre l'importance attachée à la politique de lutte contre l'habitat indigne »
Philippe Ramon, Secrétaire général adjoint aux affaires régionales, SGAR PACA



De gauche à droite : Pierre Jourdan, Délégué inter-départemental à la formation, Préfecture de région - Philippe Silvy, ingénieur d'études sanitaires, ARS/DT 13 - Jean-Bernard Brulet, CETE Méditerranée, coordonnateur du Réseau technique inter-régional de LHI - Philippe Ramon, secrétaire général adjoint aux affaires régionales, SGAR PACA - Line Rival, DGALN/DHUP - Thierry Moallic, directeur de l'ADIL 13 - Remi Sibertin-Blanc, consultant

LE PILOTAGE DE LA LUTTE CONTRE L'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 précédente définition, davantage politique que juridique, a été précisée en 2009 par la loi MOLLE (cf. encadré) : « 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, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé. » Depuis, sont donc considérés comme indignes les logements, immeubles et locaux insalubres, locaux où le plomb est accessible (risque de 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. Toutefois, 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 encore les logements non décentes au sens de la loi SRU et de son décret d'application du 30 janvier 2002 – même si l'on dit couramment que « la non décence est l'antichambre de l'insalubrité ».

Au niveau ministériel, la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) élabore, anime et évalue notamment les politiques de l'urbanisme, de la construction et du logement. En son sein, les questions de logement relèvent plus particulièrement de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

Une administration centrale transversale, la Délégation à l'hébergement et à l'accès au logement, dirigée par le préfet Alain Régnier, est chargée d'assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre des priorités en matière d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. Elle apporte son concours à l'action interministérielle dans ce domaine. Le Pôle national interministériel de lutte contre l'habitat indigne, créé et longtemps animé par Nancy Bouché et dirigé aujourd'hui par Michel Polge, lui est désormais rattaché. Il coordonne les administrations de l'État concernées. Depuis 2001, le portage politique de la lutte contre l'habitat indigne bénéficie d'une grande continuité.

À l'échelon régional, les acteurs État de la LHI étaient jusqu'en 2009 la DRE pour l'entrée logement et la DRASS pour l'entrée sanitaire et sociale. Depuis la réorganisation des services de l'État en 2010, ce sont la DREAL pour l'entrée logement, l'ARS pour l'entrée sanitaire et la Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) pour l'entrée sociale.

Au niveau départemental, selon la même logique, on trouve comme acteurs la DDT (Direction départementale des territoires) pour l'entrée logement, la délégation territoriale de l'ARS pour l'entrée sanitaire et la DDCCS (Direction départementale de la cohésion sociale) ou DDCCSPP (Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations) pour l'entrée « personne ». Les DDCCS/PP ont souvent repris le volet « politique sociale du logement » (DALO et PDALPD). Une organisation spécifique a été choisie pour l'Ile-de-France et pour l'Outre-Mer.

« 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, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé. »

Article 84 de la Loi « Boutin » n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

RAPPEL DE QUELQUES FONDEMENTS LÉGISLATIFS DE LA LHI

- Loi de lutte contre l'exclusion du 29 juillet 1998 (<http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/SEED3.htm>)
- Loi de solidarité et de renouvellement urbains du 13 décembre 2000 (<http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/UBEAR.htm>)
- Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000806166>
- Ordonnance de lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux du 15 décembre 2005
<http://www.legifrance.gouv.fr/WVAspad/UnTexteDeJorf?numjo=SOCX05000256R>
- Loi ENL du 13 juillet 2006 (notamment introduction de la LHI dans le PDALPD et le PLH)
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000238980&dateTexte=>
- Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT0000020438861&dateTexte=&categorieLien=id>

UNE ACTION PUBLIQUE DÉCLINÉE SELON PLUSIEURS MODES

Quatre modes d'action publique permettent de lutter contre l'habitat très dégradé, de le résorber voire de l'éradiquer. Bien qu'ils concourent à des objectifs communs, leurs bases et leurs effets juridiques, les processus de déclenchement et d'intervention sont spécifiques.

Il s'agit de :

- la loi, et plus précisément le code civil régissant les relations entre bailleurs et locataires : cela concerne notamment la « décence » ;
- les moyens de police administrative, qui concernent « l'indigne » ;
- les financements et les actions incitatives à l'amélioration ;
- les opérations d'aménagement foncier : restructuration ou restauration immobilière.

➔ Si la situation est **dangereuse en diffus**, les polices spéciales du maire (**pour la sécurité**) ou du préfet (**pour la santé**) entrent en jeu : la puissance publique a obligation d'agir en prenant un arrêté. Le propriétaire va être tenu de s'exécuter, de réparer et, si nécessaire, d'héberger les occupants. En cas de défaillance, la puissance publique pourra se substituer au propriétaire et procéder à des travaux d'office, réalisés aux frais du propriétaire (les dépenses engagées seront garanties par la vente du bien s'il le faut). Pour évaluer l'insalubrité, le préfet s'appuie sur la délégation territoriale de l'ARS qui effectue les visites, en lien avec le service communal d'hygiène et de santé (SCHS) le cas échéant (là où il y a un SCHS, l'ARS n'intervient en principe pas), et remet un rapport étudié par le Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) ou par la commission « insalubrité » de ce Conseil. Dans les procédures non contradictoires, en cas de risque d'accessibilité au plomb par exemple, le préfet mettra le propriétaire en demeure de réaliser les travaux dans un délai d'un mois, délai qui pourrait apparaître comme très court même pour un propriétaire de bonne foi. Passé cette échéance, il sera procédé à des « travaux d'office », qui posent nombre de difficultés potentielles : disposer des lignes budgétaires, lancer un marché public, pénétrer dans les appartements, récupérer les sommes engagées - qui peuvent être importantes quand il faut intervenir sur les parties communes d'un immeuble - par l'inscription d'un privilège spécial immobilier de premier rang.

➔ Si le problème est **concentré**, la réponse est du côté de l'action concertée, du foncier et de l'urbanisme ; la puissance publique peut mobiliser des outils fonciers pour obliger un propriétaire à restaurer ou à réparer un logement. Les acteurs publics de ce mode d'action sont la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'urbanisme, ou leurs opérateurs (SEM, organisme HLM...), et le préfet. L'Anah pourra apporter des financements relatifs à l'ingénierie, au foncier ou aux travaux dans le cadre de programmes de RHI (résorption de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux) et de THIRORI (traitement de l'habitat insalubre réparable ou dangereux et opérations de restauration immobilière). À défaut d'effectuer les travaux, le propriétaire pourra être exproprié sur la base d'une déclaration d'utilité publique (DUP). La DUP permet d'exproprier dans quatre cas :

- pour restaurer ;
- quand il est impossible de réparer ;
- pour aménager ;
- en cas d'abandon manifeste.

L'expropriation se déroule alors en trois phases :

- enquête d'utilité publique ;
- enquête parcellaire (consultation des propriétaires) ;
- cession sur la base d'un arrêté préfectoral de cessibilité et d'une évaluation du bien par le service des Domaines.

Si nécessaire, le juge d'expropriation interviendra pour faire exécuter la DUP, qui peut prendre l'une des quatre formes suivantes :

- DUP de restauration immobilière (le propriétaire peut restaurer son bien ou le faire restaurer par un tiers - dans le cadre d'un bail à réhabilitation, par exemple - dans ces cas, il ne sera pas exproprié) ;
- DUP « loi Vivien » (10 juillet 1970) quand le bâtiment en insalubrité irrémédiable ou en péril doit être démolé ;
- DUP aménagement, pour recomposer le tissu urbain ;
- DUP en abandon manifeste, après prescription de mesures conservatoires non suivies d'effet ou de réponse.

➔ S'il s'agit d'une situation de « **non décence** », cela concerne les rapports locatifs, de droit privé : l'occupant (locataire, occupant à titre gratuit) pourra former un recours auprès du propriétaire, de la commission départementale de

conciliation ou de la justice (tribunal d'instance). En fait, 90% des saisines sont effectuées par le biais d'une association, comme l'ADIL qui peut également assurer une fonction de médiation. En cas de non décence, la CAF ou la MSA peuvent suspendre le versement des aides au logement.

➔ Enfin, si la situation est **améliorable**, les propriétaires pourront recevoir des incitations de l'Anah : subventions pour les opérations en diffus, ou aide à la mise en place par une collectivité d'un programme d'amélioration de l'habitat, territorial ou thématique.

* * *

Dans le département des Bouches-du-Rhône, un protocole de trois ans établi entre le préfet et le directeur général de l'ARS précise les objectifs et les modalités de l'action publique en matière de lutte contre l'habitat indigne, politique que le sous-préfet d'Istres est chargé de coordonner. La délégation territoriale de l'ARS participe à l'évaluation des risques sanitaires et au montage des dossiers qui motiveront un arrêté préfectoral.

Pour l'ensemble des acteurs publics, il importe de faire le lien avec les différentes actions existant sur le territoire, et d'avoir en tête la cartographie des dispositifs d'amélioration programmés. Il s'agit en effet d'orienter les propriétaires, occupants ou bailleurs, vers ces dispositifs et de n'engager des procédures coercitives que si le propriétaire a refusé cette aide. La DT de l'ARS s'est rapprochée de la DDTM pour gérer en commun les procédures de travaux d'office ; il faut en effet réunir plusieurs compétences et plusieurs cultures d'institutions différentes et, ce, dès le moment où les services préparent l'arrêté.

Les réponses techniques sont généralement bien étudiées, mais il ne faut pas oublier que les occupants de ces immeubles insalubres sont pour la plupart en grande précarité et qu'ils nécessitent un accompagnement social.

« Ce qui est très long, c'est le montage du dossier, afin qu'il soit bien motivé et complet, plutôt que la procédure. Il existe d'ailleurs des procédures d'urgence... L'enjeu, c'est d'aller jusqu'au bout de la procédure. »

Philippe Silvy, ingénieur d'études sanitaires, ARS/DT 13

« L'évaluation du montant des travaux n'est indispensable que si l'on envisage un arrêté d'insalubrité irrémédiable, puisqu'il faut alors montrer que le montant des travaux serait supérieur au coût d'une reconstruction. »

Rémi Sibertin-Blanc, consultant

LA PROTECTION DES OCCUPANTS

La première loi de lutte contre l'habitat insalubre fut promulguée le 13 avril 1850, à la suite des grandes épidémies de choléra de 1831, 1832 et 1835. La loi relative à la protection de la santé publique du 19 février 1902 institue la police municipale de salubrité du maire et le règlement sanitaire municipal. En 1935, la lutte contre l'habitat insalubre est dévolue à l'État et devient une police spéciale du préfet. Le décret du 5 octobre 1953 institue le Règlement Sanitaire Départemental. Il faut attendre 1979 pour la mise en place d'un dispositif financier destiné à faciliter les travaux de sortie d'insalubrité. Le 30 janvier 2002, paraît un décret qui définit les caractéristiques du logement décent. Les textes législatifs récents (cf. encadré) sont complétés le 15 décembre 2005 par une ordonnance relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux.

En matière de non décence ou d'insalubrité, la législation et la réglementation tiennent compte de l'aspect social de la lutte contre l'habitat indigne. Sont en effet concernées dans la plupart des cas des personnes modestes, voire démunies, « captives » de fait du marché locatif, même si elles n'en ont pas conscience. C'est d'ailleurs là que réside une difficulté : pour susciter des signalements de locaux indignes, il faut mettre ces personnes en confiance afin qu'elles osent demander une intervention.

Dans un souci de protection des occupants, les procédures effectives de non décence ou d'insalubrité ont pour effets :

- la suspension des loyers ;
- la suspension des aides au logement ;
- la prorogation de la durée du bail ;
- l'obligation d'hébergement par le propriétaire ou de relogement en cas d'interdiction d'habiter ;
- l'indemnisation de l'occupant en cas de relogement.

Les occupants protégés sont ceux dont le logement est l'habitation principale, meublée ou non : titulaires d'un droit d'usage, usufruitiers, locataires, sous-locataires, occupants de bonne foi de locaux à usage d'habitation ou de locaux d'hébergement. Sont considérés de bonne foi, les occupants disposant d'un titre régulier d'occupation (bail,

contrat écrit ou oral...) et exécutant leurs obligations, dont, bien sûr, le paiement du loyer ou de la redevance.

Il importe de rappeler aux occupants qui seraient tentés de ne plus payer leur loyer avant la prise de l'arrêté qu'ils ne seraient alors plus considérés comme étant de bonne foi. La suspension judiciaire des loyers pour perte de jouissance (le contrat de location n'a pas été respecté par le propriétaire) entraîne que les loyers indûment perçus devront faire l'objet d'une restitution à l'occupant ou d'une déduction sur les loyers à venir (les charges locatives demeurent exigibles car elles correspondent à des services dont le locataire bénéficie directement). Le loyer cesse d'être dû le premier jour du mois suivant la date de la notification de l'arrêté aux propriétaires et occupants.

Après constat de l'achèvement des travaux demandés par l'arrêté, une notification de main levée est envoyée aux occupants et propriétaires, et la reprise du paiement des loyers doit intervenir le premier jour du mois suivant la date de cette notification. La suspension et le rétablissement des aides au logement suivent les mêmes règles. Le bail est figé pendant la durée de réalisation des travaux demandés par l'arrêté.

Les contrats en cours se poursuivent donc jusqu'à leur terme, ou jusqu'au départ des occupants, et au plus tard à la date limite fixée dans l'arrêté d'insalubrité, sachant que le délai maximum de prise d'effet de l'interdiction d'habiter ne peut excéder un an. Ils sont prorogés d'une durée égale à celle s'étant écoulée entre la notification de l'arrêté et la notification de la main levée.

Le relogement et l'hébergement temporaire incombent au propriétaire bailleur, vis-à-vis de son locataire, au prêteur, pour les personnes hébergées, à la personne ayant mis à disposition, pour l'occupant, à l'exploitant ou au propriétaire pour les personnes en hôtel meublé. Quand ce responsable (propriétaire, hébergeur...) est défaillant, le Préfet ou le Maire s'y substituent et assurent l'obligation de relogement ou d'hébergement. Le responsable est tenu d'assurer un hébergement décent corres-

pondant aux besoins des personnes (composition familiale, implantation géographique, habitudes de vie...) ; il en assume la charge financière et les frais afférents. En cas de relogement, pour couvrir les frais de réinstallation, une indemnité est due par le propriétaire à l'occupant évincé : elle représente trois mois du nouveau loyer. Une indemnité est également due à la personne publique (collectivité publique, organisme HLM, société d'économie mixte...) qui assure le relogement, égale à un an du loyer prévisionnel.

« Cela revient à dire que, par ces dispositions, l'État s'immisce dans la relation de droit privé afin de protéger l'occupant. »

Thierry Moallic, directeur, ADIL 13

« L'efficacité des interventions administratives et judiciaires dépend en grande partie de notre capacité à nous connaître et nous comprendre, à travailler en synergie, et à cibler des priorités d'action. »

Ludovic Leclerc, vice procureur, TGI de Marseille

LES RELATIONS ENTRE LA SPHÈRE ADMINISTRATIVE ET LA SPHÈRE JUDICIAIRE

La logique administrative est de faire respecter la loi et de faire cesser une situation de danger ; la logique judiciaire est de démontrer l'existence d'une infraction et de sanctionner un comportement coupable. La réponse administrative est systématique dès qu'une situation d'habitat indigne est constatée. La réponse pénale n'intervient qu'en cas d'infraction (non-respect des arrêtés ou délits de droit commun). Pour rapprocher la sphère administrative et la sphère judiciaire, un magistrat référent en matière de lutte contre l'habitat indigne est nommé dans chaque tribunal de grande instance. Quelques actions simples permettent un travail commun plus efficace : bien constituer le dossier avant de le transmettre au parquet ; préciser les constatations (identification des protagonistes, rappel des textes violés...) pour limiter le travail d'enquête et les allers et retours ; dresser un tableau des arrêtés transmis pour en faciliter le suivi... Après l'enquête judiciaire, trois suites peuvent être données : classement sans suite « sec » (absence d'infraction, manque de preuve, auteurs introuvables) ; classement sous condition de régularisation ; alternatives aux poursuites (composition pénale, « plaider coupable ») ; convocation devant le tribunal (dans ce cas, les services administratifs sont invités à expliquer la situation d'habitat indigne). L'arsenal juridique est donc complet, mais son utilisation demande une meilleure communication et compréhension mutuelles.

REPÉRAGE DES SITUATIONS INDIGNES ET CRÉATION D'OBSERVATOIRES

Tout territoire présente peu ou prou de l'habitat indigne : en milieu rural, avec le phénomène des propriétaires occupants souvent âgés à faibles revenus et des situations dispersées ; en milieu urbain, dans les centres anciens dégradés et présentant des problèmes d'habitabilité, ou dans les noyaux situés en banlieues anciennes ou en tissus pavillonnaires densifiés et paupérisés. Repérer ces situations permet d'agir sur les territoires prioritaires. Le parc indigne est plus ou moins visible selon les contextes locaux (pauvreté et tension du marché). Cependant, les données disponibles permettent d'effectuer un pré-repérage : Parc privé potentiellement indigne (PPPI), fichiers fiscaux et Filocom, données de recensement de la population INSEE sur les caractéristiques des ménages et des logements, données sur les transactions immobilières... **Le repérage, mutualisé dans le cadre des différents dispositifs, est effectué au travers du volet LHI obligatoire des OPAH, PIG et PDALPD, des visites relatives à l'indécence CAF suite aux signalements, des procédures d'insalubrité et de péril, des signalements dans le cadre des relations propriétaires - locataires ou d'une procédure DALO, des visites des services sociaux des collectivités, des services de santé et d'urgence, des services de police et de gendarmerie.**

Le repérage débouche logiquement sur la mise en place d'un observatoire nominatif, prévu par la loi « Besson » du 31 mai 1990, pour suivre la sortie d'indignité des logements repérés et évaluer les actions menées. Des outils sont disponibles pour certaines procédures :

- Le référentiel des logements indécents (RLI), en cours de constitution par la CNAF, reprend l'ensemble des logements pour lesquels la décence n'est pas avérée (la notion de décence est renseignée obligatoirement dans Cristal, outil de gestion des allocations logement, depuis 2008).

- @riane : Adresses à Risque d'Insalubrité Agrégées Nationalement pour Exploitation. Issu de la généralisation d'ORHEP (outil expérimenté dans les Bouches-du-Rhône puis en région PACA), c'est un outil de gestion des procédures du code de la santé publique avec modèles et suivi des délais (et possibilité de suivre des procédures du code de la construction et de l'habitat). Son déploiement est assuré par la Direction générale de la santé (DGS) en 3 phases sur 19 régions candidates : la première vague (5 régions) est terminée, la seconde vague (10) est en cours et la dernière (4) sera effectuée au premier semestre 2011.

- PHI : équivalent d'@riane en Ile-de-France, piloté par la DRIHL (direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement).

La DGALN pilote actuellement la création d'un outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne (ORTHI, maîtrise d'œuvre assurée par le CETE Normandie Centre) destiné à faciliter la mise en place des observatoires nominatifs départementaux de l'habitat indigne et non décent tels que prévus à l'article 4 modifié de la loi « Besson » en regroupant les informations déjà présentes dans les différents outils de gestion des membres du comité responsable du PDALPD et en favorisant les échanges entre ces derniers. ORTHI permettra également d'évaluer localement, régionalement et nationalement les politiques de lutte contre l'habitat indigne et non décent grâce à l'agrégation des informations anonymes à différentes échelles géographiques et à des analyses statistiques informatisées, et de connaître l'ampleur de la problématique par un dénombrement des logements concernés et des procédures en cours.

L'alimentation d'ORTHI sera assurée par des bases de données interfacées : @riane, PHI, référentiel des logements indécents (RLI) ; des données saisies manuellement, soit pour compléter les informations interfacées (par exemple, l'indication de la réalisation de travaux d'office sur le logement repéré), soit pour les procédures absentes des bases de données interfacées, c'est-à-dire toutes les procédures conduites par les collectivités locales (par exemple, les arrêtés de péril) ; des référentiels du ministère (les référentiels administratifs INSEE, le fichier foncier, la banque de données Adresse et le référentiel géographique). Ces informations seront articulées autour de la base des invariants fiscaux, « carte d'identité fiscale du logement », permettant de fiabiliser les informations et de repérer les doublons de procédures.

ORTHI recensera donc les logements en situation d'indignité ou de non décence avérée, ayant fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité ou de péril, d'un arrêté de mise en demeure (mise en sécurité des équipements communs), d'un rapport « public » (grille insalubrité hors diagnostic dans le cadre des opérations programmées), d'un arrêté préfectoral prescrivant des travaux (saturnisme), d'un procès-verbal de la commission de sécurité (ERP), d'un constat d'une situation de non décence avérée, d'une validation d'un diagnostic par le maître d'ouvrage (dans le cadre des opérations programmées).

Pour chaque procédure, seules les informations clé seront mentionnées, permettant d'identifier la date d'entrée, la date de sortie, et les mesures prises. Par exemple, pour un arrêté d'insalubrité, seront notés selon les cas : irrémédiable/remédiable ; date de l'arrêté ; date de l'échéance de la mise en demeure ; décision de travaux d'office ; interdiction d'habiter temporaire ; fermeture ou interdiction d'habiter définitive ; prescription d'hébergement ; prescription de relogement ; démolition ; travaux d'office réalisés ; date de main levée, qui correspondra à la date de sortie de l'observatoire. Les informations relatives aux locaux, pour la plupart déduites de l'invariant fiscal, concerneront : l'identification et la localisation précise du logement (n° parcelle, n° section, adresse...) ; le type de local ; le nombre de bâtiments ; la nature de propriété (copropriété, mono propriété, indivision) ; la nature et l'identification du propriétaire ; les informations relatives à la copropriété le cas échéant.

La base de données ORTHI proposera des restitutions utiles aux acteurs de la LHI :

- le nombre de logements indignes et non décents par région et par département ;

- l'évolution du nombre de logements indignes et non décents ;

- l'habitat indigne et non décent par type de procédures et par compétences métier (prescripteur) ;

- l'identification du public prioritaire de la lutte contre l'habitat indigne et non décent : locataire, propriétaire occupant, fréquence de l'habitat indigne selon les types de propriétaires ou d'occupation ;

- les caractéristiques des logements indignes et non décents : sur-occupation, surface, nombre de pièces, catégorie cadastrale, type de bâtiment ;

- la durée de l'indignité et de la non décence et la durée moyenne de résorption de l'indignité et de la non décence ;

- le nombre de logements indignes et non décents traités avec ou sans recours aux travaux d'office.

Au niveau local, les utilisateurs d'ORTHI seront principalement les services déconcentrés de l'État (santé, logement), les délégations locales de l'Agence nationale de l'habitat, les préfetures, les communes et établissements publics de coopération intercommunale, les conseils généraux, les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole. Au niveau régional et national, les utilisateurs seront les services déconcentrés et centraux de l'État, l'Agence nationale de l'habitat, la CNAF et la CCMSA. Cinq profils d'utilisateurs ont été définis : l'national, garant de l'application et des interfaces ; l'administrateur local, désigné dans chaque département par le comité responsable du PDALPD ; le gestionnaire local, qui saisit les informations dans ORTHI sur son périmètre géographique et selon son champ de compétences ; le consultant local, qui a accès aux analyses statistiques et aux listes nominatives sur son périmètre (commune, EPCI, département) ; le consultant, ayant accès aux seules analyses statistiques pour les données de son périmètre géographique. Expérimenté sur des sites pilotes au printemps 2011, ORTHI sera diffusé à l'automne 2011.

« Nous avons besoin d'un observatoire nominatif : un logement, une adresse, un ménage en difficulté. »

Rémi Sibertin-Blanc, consultant

LES AIDES DE L'ANAH À LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

En matière de lutte contre l'habitat indigne, l'Anah (Agence nationale de l'habitat) intervient dans la réhabilitation du parc privé (auprès des propriétaires bailleurs et des propriétaires occupants). La lutte contre l'habitat indigne fait partie de ses priorités ; les aides apportées aux propriétaires sont majorées dans ce cas. Elles peuvent être apportées en opérations programmées (OPAH et PIG) sur des territoires bien définis (diagnostic pré-opérationnel, avec un volet LHI, animation de l'opération, accompagnement des personnes concernées...) ou en diffus, hors territoire couvert par une opération (assistance à maîtrise d'ouvrage, financement de travaux). Les subventions d'assistance à maîtrise d'ouvrage et d'ingénierie sont plus importantes pour le traitement de logements indignes occupés par leurs propriétaires.

L'Anah contribue au Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), portant sur la période 2009-2016, qui vise la réhabilitation de 60 000 logements privés et la création de 25 000 logements sociaux et de 5 000 places d'hébergement ou de logements de transition. Le financement de l'ingénierie par l'Anah (études et équipes opérationnelles) va par ailleurs faciliter le repérage des situations d'habitat indigne dans le périmètre des opérations concernées.

POUR SORTIR LES LOGEMENTS DE LA NON DÉCENCE

Soucieuse de s'engager dans une démarche volontaire, au-delà de la mise en conformité avec le décret « décence » pris en application de la loi SRU, la CAF des Bouches-du-Rhône a instauré une Commission partenariale pour le logement décent (CPLD), ayant pour objectifs d'identifier les logements présentant des caractéristiques de non décence à partir de la saisine par les familles allocataires du département ou par un tiers, et de sortir ces logements de l'indécence. Deux leviers d'actions complémentaires sont utilisés : des actions de médiation / information auprès du locataire et du bailleur, s'appuyant sur la réglementation des allocations logement et le poids institutionnel de la CAF, et des actions partenariales avec l'ADIL, l'ARS, les communes, les services sociaux.

La demande de travaux par le locataire à son bailleur et la déclaration de la non décence adressée à la CAF 13 permettent que la CPLD maintienne le versement des aides au logement durant 6 mois. Ce délai permet au bailleur de se rapprocher de son locataire, d'engager les travaux ou de contester la non décence du logement. Au terme des 6 mois, un contrôle du logement est effectué. Au vu des résultats, la CPLD décide des suites à donner : poursuite de la médiation ou orientation vers une voie judiciaire.

La sécurisation de la famille repose d'abord sur son information à chaque étape du dispositif. Un diagnostic juridique de la situation, droits du locataire et obligations du propriétaire, est établi par l'ADIL 13 puis soumis à la CPLD. Les étapes suivantes consistent, selon le cas, à confier la médiation avec le bailleur (conflits, impayés de loyers...) à un opérateur, établir le diagnostic technique du logement, prendre en compte la situation juridique et sociale pour accompagner la famille dans ses démarches et solliciter le service social compétent (conseil général, CCAS) pour une mise en relation avec la famille.

La CAF 13 inscrit son intervention dans une logique de partenariat et de mutualisation des compétences. L'action de la CPLD s'articule au niveau local dans le cadre des PLH ou des protocoles EHI (Marseille, Port de Bouc...), et avec les communes qui s'engagent dans la lutte contre l'habitat indigne (Tarascon, Châteaurenard...). Le partenariat peut donc se construire autour des échanges de données, des transmissions d'information et de signalement, de la mise en œuvre partagée d'actions de médiation et d'accompagnement. Certains des partenaires sont d'ailleurs membres à part entière de la Commission : c'est le cas de la Ville de Marseille, du Conseil Général, de l'ARS, de l'ADIL 13.

Au vu des premiers résultats de la Commission partenariale pour le logement décent, la CAF en a précisé les perspectives. Il s'agit en premier lieu d'**inscrire cette action dans le cadre du PDALPD**, par :

- la généralisation et la diffusion du fonctionnement de CPLD comme guichet unique du traitement en faveur du logement décent sur l'ensemble du département ;

- l'égalité de traitement des ménages victimes de non décence des logements, en généralisant l'accompagnement social aux autres organismes en charge de l'action sociale ;

- l'intervention plus en amont et plus préventive pour les familles et en étayant l'accompagnement dont elles ont besoin afin de sécuriser leur situation.

Sont également envisagées, des séances d'information et de formation, ainsi que des actions partenariales locales en relation étroite avec les partenaires spécialisés de la CAF, ARS et ADIL.

Une deuxième orientation vise à **ancrer cette action sur les territoires**, par une meilleure connaissance respective et articulation entre les acteurs pilotant les dispositifs de lutte contre l'habitat dégradé, et en harmonisant l'offre de service de la CAF 13 sur l'ensemble du département.

La troisième perspective est de **fédérer l'ensemble des partenaires** : réunir au sein de la CPLD (au-delà du socle de base actuel) l'ensemble des partenaires concernés (État, EPCI...), contribuer à la création d'un observatoire départemental de l'indécence, élaborer une charte d'intervention.

Enfin, la CAF envisage d'**améliorer le fonctionnement et le traitement interne** par une réorganisation des modalités d'instruction et de pré-traitement des signalements sur la base d'un partenariat renforcé avec l'ADIL, par un enregistrement fiabilisé en interne et connecté en externe aux bases départementales (telles @riane), facilitant le suivi des dossiers dans leur temporalité.

« L'augmentation du nombre de saisines par les locataires prouve le besoin de ceux-ci d'être accompagnés et permet à la CAF 13 d'actionner tous les leviers afin de contribuer à faire reculer la non décence des logements. »

Irène Rodanow, conseillère technique, CAF 13

CRÉER ET ANIMER UN PÔLE DÉPARTEMENTAL - L'EXEMPLE DU GARD

La lutte contre l'habitat indigne est une politique publique qui met en jeu de nombreuses actions conduites distinctement par des partenaires différents. L'aboutissement de la prise en charge d'une situation dépend de la réussite de toutes les actions d'une chaîne. Cependant, même si chaque acteur est efficace lui-même dans ses propres responsabilités, cela ne suffit pas pour autant : **il faut être efficace ensemble sur toutes les actions de la chaîne.** Pour y parvenir, l'échange d'informations doit fonctionner au mieux entre les partenaires. Dans le Gard, qui était l'un des 11 départements pilotes retenus en 2002 à travers une circulaire ministérielle, la création du pôle départemental a d'abord reposé sur le « militantisme isolé » de deux agents, l'un de la DDASS, l'autre de la DDE. En 2006, débute un travail technique inter services de l'État, avec le bureau logement de la préfecture, puis le préfet missionne la DDE. Les services de l'État sont rejoints par des partenaires institutionnels : ADIL, CAF, Conseil Général, SCHS, EPCI délégataires des aides à la pierre... Le pôle doit s'adapter début 2010 à la RGPP qui modifie les découpages de responsabilités. Une nouvelle lettre de mission confie l'animation du pôle à la DDTM, qui représente le préfet au CODERST. La DDCS prend la suite de la préfecture pour assurer l'articulation avec le relogement des publics défavorisés.

Une réunion du pôle est organisée chaque mois sur deux territoires, Nîmes Métropole et le reste du département (dans ce cas, elle a lieu en sous-préfecture pour se rapprocher du terrain). Ces réunions ont pour objet l'évocation et le partage d'informations sur les situations, la clarification des responsabilités de chaque partenaire, l'élaboration d'un point de vue partagé sur les actions à entreprendre, l'engagement de procédures, la préparation des dossiers au CODERST, la cet le suivi des actions de chacun dans la chaîne de la résolution des situations. Au cours des années, le pôle du Gard a élaboré une « doctrine partagée ». Pour ses acteurs, la LHI passe progressivement des préoccupations de santé et de sécurité pour les occupants d'un logement dégradé (traduites notamment par une police administrative) à celles de « mal logement » illustrées par les recours à la commission DALO.

L'action publique a deux « sorties par le haut » : pour le locataire, le maintien autant que possible (face au manque de logements sociaux) ou le relogement dans un logement (rendu) décent ; pour le logement, le rendre décent ou en tout cas l'empêcher d'être reloué en l'état.

Un premier bilan de l'action du pôle départemental LHI du Gard met en avant :

- la fiabilisation des procédures insalubrité (30 arrêtés pris par an) ;
- le relogement des familles les plus en difficulté (en mobilisant des crédits DDE) ;
- l'articulation avec la commission pour le logement décent animée par la CAF ;
- le traitement des situations des logements indécents examinés en commission DALO ;
- la mise en place de deux MOUS Insalubrité avec les aides de l'ANAH ;
- la coordination avec les services de la justice, qui a permis quelques condamnations exemplaires ;
- des collaborations engagées aussi avec les services fiscaux, la gendarmerie, la police ;
- la sensibilisation des communes (application du règlement sanitaire départemental, travaux d'office...) ;
- des sollicitations effectuées au niveau central (PNLHI) ;
- la mise en place de l'observatoire départemental.

L'exemple gardois montre l'intérêt de la formule. Le Préfet Alain Régner, délégué général pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées, président du Pôle national de LHI, rappelle dans une circulaire du 8 juillet 2010 les trois axes prioritaires d'intervention au plan local. Premier axe cité, « l'constitution de Pôles départementaux, là où ils ne sont pas encore créés, est indispensable. Là où ils existent, il est nécessaire de s'assurer que la lutte contre l'habitat indigne est prise en compte dans la réorganisation des services ». Les deux autres axes visent à augmenter le nombre d'arrêtés et mener à leur terme les dossiers anciens de polices spéciales de l'habitat, et à accompagner les communes (informer les élus, former leurs services, porter assistance à la maîtrise d'ouvrage).

L'annexe 2 de cette circulaire précise les objectifs des pôles départementaux LHI :

- favoriser le repérage de l'habitat indigne ;
- traiter en synergie tous les cas identifiés ;
- donner toute leur portée aux arrêtés de police spéciale ;
- traiter les dossiers dans toute leur complexité ;
- développer les actions d'aide aux communes ;
- assurer un lien étroit avec la gestion du DALO ;
- faire le lien avec les situations de non décence ;
- assurer la bonne information des occupants ;
- être en lien direct dans l'accompagnement des communes retenues dans le cadre du PNRQAD.

« Pour éviter les querelles et les oublis plus ou moins volontaires, il faudrait que soit rendu obligatoire avant la mise en location un diagnostic 'décence'. »
Bernard Castets, animateur du pôle départemental LHI du Gard, DDTM

TROIS AXES PRIORITAIRES D'INTERVENTION AU PLAN LOCAL

(circulaire du premier ministre du 22 février 2008 et lettre circulaire du préfet, délégué général pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, président du PNLHI, du 8 juillet 2010)

1. Constituer de Pôles départementaux de LHI, là où ils ne sont pas encore créés, est indispensable.
2. Augmenter le nombre d'arrêtés et mener à leur terme les dossiers anciens de polices spéciales de l'habitat.
3. Accompagner les communes (informer les élus, former leurs services, porter assistance à la maîtrise d'ouvrage).

Hormis la nécessité de mettre en place des pôles départementaux de LHI, la création de dispositifs tels que réseaux d'échanges, ateliers, club, ... que se soit à l'échelle départementale, régionale ou interrégionale, permet de réunir les compétences existantes, condition nécessaire pour une efficacité collective optimum. La constitution d'un réseau permet notamment, de façon souple, ouverte et réactive, de sensibiliser et de former les acteurs, de les mettre en relation, de développer le partenariat à travers des actions communes, de capitaliser et de diffuser les expériences et les bonnes pratiques.



Les participants - Salon d'angle de la Préfecture de Région à Marseille

PROGRAMME DE LA JOURNÉE

- Introduction : Philippe Ramon, secrétaire général adjoint aux affaires régionales, SGAR PACA - Jean-Bernard Brulet, CETE Méditerranée, coordonnateur du Réseau technique inter-régional de LHI.
- La réorganisation des services de l'État - Le cadre général de la politique de LHI et ses acteurs : Line Rival, DGALN/DHUP - Remi Sibertin-Blanc, consultant.
- Les polices spéciales - Les travaux d'office : Philippe Silvy, ingénieur d'études sanitaires, ARS/DT 13.
- La protection des occupants : Thierry Moallic, directeur de l'ADIL 13.
- Les actions foncières et la déclaration d'utilité publique : Remi Sibertin-Blanc.
- Rôle et action de la justice : Ludovic Leclerc, vive-procureur, cour d'appel d'Aix, TGI de Marseille.
- Le repérage des situations d'habitat indigne - Les observatoires nominatifs départementaux de LHI et du logement non-décent - Les aides de l'Anah : Line Rival.
- La commission partenariale pour le logement décent : Irène Rodanow, conseillère technique, CAF 13.
- La formation des acteurs de la LHI : Christian Cabrier, chef de projet, CVRH Aix-en-Provence - Anne-Catherine Lafon, responsable de formation, CNFPT PACA.
- Témoignage : le fonctionnement du pôle départemental de compétences LHI du Gard : Bernard Castets, chef du service Habitat et Construction, DDTM du Gard.
- Animation des débats et conclusion de la journée : Jean-Bernard Brulet.

FORMER LES INTERVENANTS

Le Centre de valorisation des ressources humaines (CVRH) d'Aix-en-Provence a compétence sur les régions PACA, Languedoc-Roussillon et Corse. Il intervient sur les quatre leviers de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences : le recrutement, le conseil à l'agent, le conseil aux services et la formation. Les formations dans le domaine de l'habitat, du logement et de la politique de la ville, destinées aux agents des services « écologie, développement durable, logement », sont ouvertes aux personnels des services « cohésion sociale » et des collectivités locales (dont les services communaux d'hygiène et de santé). Elles ont eu pour thème en 2010 : la rédaction des arrêtés pour favoriser les travaux d'office ; le nouveau cadre de la politique du logement des personnes défavorisées...

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) propose également des formations sur des thèmes intéressants les acteurs de la lutte contre l'habitat indigne : les travaux d'office ; les périls d'immeubles ; l'intervention en quartier ancien dévalorisé ; les pouvoirs de police du maire ; les risques sanitaires dans l'habitat... Ces sessions sont organisées dans les différentes régions et rassemblées dans un catalogue national. Pour mieux connaître les besoins de formation, le CNFPT participe à des journées d'échanges, comme celles du Réseau inter-régional de LHI.

Le CVRH et le CNFPT sont partenaires du Réseau. Les ADIL sont aussi compétents en matière de formation sur l'habitat, le logement, la lutte contre l'habitat indigne et non-décent.

SOURCES DOCUMENTAIRES

Le dossier des participants, les mémos et les documents présentés lors de la journée sont disponibles sur le site du Réseau inter-régional LHI - <http://lhi-paca.org>

Le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne publie des guides : Agir contre l'habitat insalubre ou dangereux. Méthodes et choix des procédures - Guide de l'hébergement et du relogement dans les situations d'habitat indigne - Guide pénal « Habitat indigne » - www.habitatindigne.logement.gouv.fr

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer - Secrétariat d'État au Logement - www.logement.gouv.fr

Agence nationale de l'habitat - www.anah.fr

Autres sites nationaux et régionaux : des adresses sont données sur le site du Réseau.

Pour la décence des logements dans les Bouches-du-Rhône, Guide édité par l'ADIL 13 et la CAF 13, février 2009 - www.adil13.org et www.caf.fr



- Site du « Réseau technique régional paca » : <http://lhi-paca.org>
- Contact : jean-bernard.brulet@developpement-durable.gouv.fr
- Site du « Pôle national de LHI » : www.habitatindigne.logement.gouv.fr

Pour toutes informations complémentaires concernant la journée et ses suites, prendre contact avec Jean-Bernard Brulet, coordonnateur du Réseau technique interrégional Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon et Corse de lutte contre l'habitat indigne
Tél. 04 42 24 79 63