

Qu'est-ce que l'habitat indigne? Les modes d'action publique

La notion d'habitat indigne fut, à l'origine de l'action du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, un concept plus politique que juridique. C'est, aujourd'hui, en application de l'article 84 de la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion (MOLLE) du 25 mars 2009, **une notion juridique** introduite à l'article 4 de la loi du 31 mai 1990, dite « loi Besson ». Est ainsi défini l'habitat indigne :

« 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. »

Cette définition concerne tous types de locaux et tous types d'occupation ; elle s'applique à tous locaux utilisés, de fait, aux fins d'habitation et à tous types d'occupation quels que soient leurs statuts, dès lors que les locaux présentent des risques.

Elle implique nécessairement que ces situations de danger et de salubrité soient traitées avec les moyens adéquats, dès lors qu'il y a risque manifeste pour la *sécurité physique ou la santé des occupants* : cela renvoie donc à la mise en œuvre des pouvoirs de police des préfets (insalubrité, locaux impropres, plomb accessible ...) et des maires, tant en police générale en application de l'article 2212-2 du code général des collectivités territoriales, que sur le fondement du règlement sanitaire départemental (RSD) et qu'en police spéciale (édifices menaçant ruine, sécurité des établissements d'hébergement recevant du public, des équipements communs des immeubles collectifs d'habitation).

La notion d'habitat indigne ainsi définie par la loi est donc **plus large** que la notion politique utilisée jusqu'en 2009 par le Pôle, en ce que celle-ci était restreinte aux situations dont la gravité relevait de la mise en œuvre des pouvoirs de police spéciale exercés par les maires et les préfets, en application du code de la santé publique (insalubrité, exposition au plomb) et du code de la construction et de l'habitation. (bâtiments menaçant ruine, hôtels meublés dangereux).



On notera, en particulier, que sont, aujourd'hui, inclus dans l'habitat indigne les logements situés dans des bâtiments dont l'état – qui peut être celui des seules parties communes ou à usage collectif – expose les occupants à des risques, quel que soit l'état du ou des logements considérés dans leurs seules parties privatives.

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, dès lors qu'il n'y a pas de risque pour la santé ou la sécurité des occupants.

Quels sont les effets juridiques de cette notion d'habitat indigne ?

En soi, cette notion n'entraîne aucun effet de droit pour les propriétaires ou les occupants : seules les procédures administratives mises en œuvre par les maires et les préfets emportent des obligations pour les propriétaires ou les occupants (injonctions, mises en demeure ou prescriptions) et, pour certaines d'entre elles, des protections particulières pour les occupants.

La notion d'habitat indigne trouve son application dans les politiques publiques de l'habitat :

- l'article 4 de la loi Besson, tel que complété par la loi MOLLE, précise le champ et le mode d'institution de l'observatoire nominatif départemental de l'habitat indigne et non décent qui doit accompagner le volet « habitat indigne » des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), lui-même inscrit dans la loi. Le PDALPD doit prévoir le repérage de l'habitat indigne et des logements non décents ainsi que les actions de résorption correspondantes.

- les programmes locaux de l'habitat (PLH) doivent également prévoir le repérage de l'habitat indigne et les actions de résorption correspondantes.

Quelles relations avec la notion d'habitat décent ?

Les notions d'habitat indigne et de logement décent ne sont pas totalement étanches l'une vis-à-vis de l'autre : si l'état d'un logement locatif expose ses occupants à des risques pour leur santé ou leur sécurité, celui-ci entre tout autant dans le champ de l'habitat indigne que dans celui du logement non décent.

En effet, ce qui distingue les notions juridiques du logement décent et de l'habitat indigne **c'est le positionnement juridique et non, sauf exception- la nature des désordres ou des insuffisances des logements.**

La notion de logement décent trouve son application dans les rapports locatifs (code civil et loi de 1989, compétence des commissions départementales de conciliation et des tribunaux d'instance) ainsi dans le code de la sécurité sociale (la décence du logement est une condition du versement des aides personnelles au logement).

Son contenu est défini par le décret du 30 janvier 2002 ; l'analyse des caractéristiques de la décence montre une grande similitude avec les dispositions du RSD type. Aussi, tout logement loué à bail présentant des désordres au regard du RSD - donc « indigne » - sera quasiment toujours non décent.

A l'inverse, tout logement locatif non décent relèvera du RSD et sera donc « indigne », sauf dans le cas où la non décence n'est due qu'à l'absence de certains éléments de confort ou d'aménagement (coin cuisine, eau chaude)



En revanche, la notion de logement décent ne s'appliquant qu'aux parties privatives mises en location, des logements décents peuvent être situés dans des bâtiments dont l'état des parties communes ou des équipements collectifs expose les occupants à des risques pour leur sécurité ou leur santé et sont donc « indignes » : dans ces cas ces logements loués peuvent être indignes au sens de la définition de l'article 4 de la loi Besson tout en étant décents ... mais cela est sans effet juridique sur les rapports locatifs. Cependant, il est clair que dans de tels cas l'autorité administrative devra intervenir selon la procédure adéquate pour mettre fin à ces désordres.

Les notions d'habitat indigne, vétuste, non décent, insalubre ne doivent pas être confondues car elles ont leurs propres effets juridiques. Pour traiter l'habitat vétuste **quatre modes d'intervention publique** peuvent être mis en œuvre, qu'il ne faut pas confondre car les modes opératoires et les effets de droit sont différents pour chacun, en application de législations ou de réglementations spécifiques :

- le premier est celui de la loi - code civil, lois bailleurs/locataires - cela concerne notamment la décence ;
- le second recouvre les outils de police administrative - cela concerne les différentes formes d'habitat indigne ;
- le troisième est celui des financements et des actions incitatives ;
- le quatrième relève des mécanismes de l'aménagement foncier et est constitué par la restauration immobilière.