

*Habitat indigne*  
*Habitat dangereux*  
*Habitat insalubre*  
*Immeuble menaçant ruine*

**Circulaire de la DACG n° CRIM07-14/G4 du 4 octobre 2007 relative à la présentation des dispositions de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement et ratifiant l'ordonnance du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux**

NOR : JUSG0767384C

*Le garde des sceaux, ministre de la justice à Mesdames et Messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel (pour attribution) et à Mesdames et Messieurs les premiers présidents des cours d'appel (pour information)*

*Textes sources :*

L. 1312-2, L. 1331-22 à 26, L. 1331-28, L. 1331-29, L. 1337-4, du code de la santé publique

L. 111-6-1, L. 121-4, L. 123-4, L. 511-2, L. 511-5, L. 511-6, L. 521-1 à L. 521-3-1, L. 521-4 du code de la construction et de l'habitation

223-1, 225-14, 225-15, 433-3, 433-5 et 433-6 du code pénal

Les drames récents intervenus dans des immeubles insalubres ou des hôtels meublés dangereux rappellent l'importance d'un traitement rapide et complet du problème de l'habitat indigne. De trop nombreux locaux sont encore offerts à l'habitation par des propriétaires ou des exploitants d'établissements peu scrupuleux, à des personnes ou à des familles qui n'ont souvent guère d'autre choix que de subir ces conditions de logement inacceptables.

Le Gouvernement a fait de la lutte contre l'habitat insalubre l'une des priorités de son action. Celle-ci s'inscrit dans le cadre du plan « santé/environnement », du plan de cohésion sociale et de la lutte contre l'exclusion.

L'habitat insalubre ou dangereux est souvent qualifié d'indigne.

Cette notion recouvre différentes situations qui constituent un déni du droit au logement et portent atteinte à la dignité humaine. Elle concerne des logements, immeubles et locaux insalubres, des immeubles d'habitation menaçant ruine, les hôtels meublés dangereux, dont la suppression ou la réhabilitation peut être ordonnée par les maires et les préfets, en application de dispositions du code de la santé publique (dispositions relatives aux locaux impropres par nature et aux logements déclarés insalubres) et du code de la construction et de l'habitation (dispositions relatives aux immeubles menaçant ruine, dispositions relatives à la protection des occupants et au relogement).

Ces dispositifs réglementaires ont fait l'objet de modifications importantes apportées par l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux, ratifiée par l'article 44 -I de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

Les procédures administratives de déclaration d'insalubrité ou de péril d'un immeuble méritent d'être rappelées, les infractions prévues ayant pour objet de sanctionner le non-respect des prescriptions édictées par les arrêtés préfectoraux ou municipaux.

Par delà l'action des autorités administratives tendant à la prévention et à la résorption de ces situations, la mobilisation des magistrats du parquet est capitale, dans le cadre d'une politique pénale empreinte à la fois de discernement et de fermeté. L'efficacité de cette politique repose à la fois sur une bonne coordination des actions judiciaires et administratives, et sur la prise en compte des aspects sociaux et d'urbanisme sous-jacents aux situations infractionnelles, pour donner une réponse judiciaire diversifiée à des situations très hétérogènes.

En annexe ont été listées les infractions pénales en matière d'habitat indigne ainsi que les agents susceptibles de les constater.

## I. – LA RÉGLEMENTATION APPLICABLE AUX IMMEUBLES DÉGRADÉS

### A. – L'INSALUBRITÉ

Le code de la santé publique distingue plusieurs catégories d'immeubles impropres à l'habitation. Pour chacun de ces types d'immeubles, le préfet peut prendre des arrêtés soit pour constater le caractère irrémédiable de la situation, soit pour enjoindre au responsable des locaux de régulariser celle-ci.

Les situations suivantes sont prévues par le code de la santé publique :

- les locaux, par nature impropres à l’habitation, caves, combles, sous-sols, pièces sans fenêtre et autres locaux impropres (art. L. 1331-22 du CSP) ;
- les locaux mis à disposition en suroccupation en toute connaissance de cause (art. L. 1331-23 du CSP) ;
- les locaux inhabitables pour des raisons d’usage (art. L. 1331-24 du CSP) tels, par exemple, des locaux d’habitation attenants à un atelier ou un commerce et par lesquels passeraient des gaines de ventilation ou d’évacuation ;
- les immeubles ou logements déclarés insalubres, avec régularisation possible ou de manière irrémédiable, avec ou sans interdiction d’habiter (art. L. 1331-25 et suivants du CSP).

Les dispositions pénales en matière d’insalubrité figurent à l’article L. 1337-4 du CSP.

Dans tous ces cas, la compétence en la matière est exercée par l’Etat.

Le préfet prend un arrêté après instruction du dossier par la direction des affaires sanitaires et sociales (service santé-environnement) qui procède à l’enquête d’insalubrité et conduit les procédures. Dans les 208 communes dotées d’un service communal d’hygiène et de santé (SCHS), l’instruction du dossier est faite par ce service et le préfet signe les arrêtés. A Paris, c’est le service technique de l’habitat (STH) relevant de la direction de l’habitat et du logement de la ville de Paris qui instruit les dossiers d’insalubrité pour le compte de l’Etat.

Lorsqu’un arrêté d’insalubrité est pris, la loi (art. L. 1331-29 du CSP) prévoit que le maire peut agir pour exécuter les travaux d’office en cas de défaillance du propriétaire et assurer l’hébergement ou le relogement définitif des occupants, conjointement avec l’Etat. Le préfet ou le maire peuvent par ailleurs empêcher l’accès et l’usage de l’immeuble au fur et à mesure de son évacuation (art. L. 1331-28 du CSP).

En application de l’article L. 1331-28-1 du CSP, l’arrêté d’insalubrité est transmis au procureur de la République.

#### B. – LE PÉRIL ET LES IMMEUBLES MENAÇANT RUINE

Les dispositions applicables lorsque des bâtiments menacent ruine ou risquent de s’effondrer dans des circonstances mettant en péril la sécurité publique (celle des occupants et celle du public) sont prévues aux articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l’habitation.

Les dispositions pénales sont prévues à l’art L. 511-6 du même code.

Le maire est compétent en la matière, au nom de la commune : les services municipaux engagent la procédure et le maire signe les arrêtés de péril (imminent ou ordinaire). En cas de défaillance des propriétaires, le maire engage les travaux d’office et assure l’hébergement et le relogement des occupants aux frais des propriétaires.

A Paris, la police du péril et des immeubles menaçant ruine est exercée par le préfet de police de Paris, agissant au nom de la commune de Paris.

#### C. – LA SÉCURITÉ DES ÉTABLISSEMENTS D’HÉBERGEMENT CLASSÉS COMME ÉTABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC

Si les lieux habités sont un hôtel meublé, présentant de graves risques, notamment d’incendie, les dispositions des articles L. 123-1 à L. 123-4 du code de la construction et de l’habitation sont applicables.

En application de l’article L. 123-1 du CCH, l’exploitant d’un immeuble recevant du public à usage total ou partiel d’hébergement peut se voir prescrire de faire cesser la situation d’insécurité constatée. En cas de défaillance de l’exploitant, le maire peut faire exécuter d’office les travaux de sécurité prescrits.

L’article L. 123-4 du même code dispose que le maire ou le préfet peuvent ordonner la fermeture des établissements recevant du public en infraction avec les règles de sécurité propres à ce type d’établissement. Cet article prévoit une sanction pénale en cas de violation de l’arrêté de fermeture.

Un hôtel meublé peut en outre, si son état le justifie (péril, insalubrité) faire l’objet d’un arrêté de péril (maire ou préfet de police à Paris), ou d’un arrêté d’insalubrité (préfet).

#### D. – LE RESPECT DES DROITS DES OCCUPANTS

L’ensemble des règles applicables au droit des occupants d’immeubles insalubres, menaçant ruine ou hôtels meublés sous prescriptions de sécurité figurent aux articles L. 521-1 à L. 521-3-2 du code de la construction et de l’habitation (droit du bail, des loyers et redevances d’occupation, droit à hébergement temporaire et relogement définitif)

Les sanctions pénales réprimant les violations des droits des occupants sont prévues à l’art L. 521-4 du CCH.

## II. – UNE RÉPONSE PÉNALE EFFICACE ET DIVERSIFIÉE

### A. – LA COORDINATION AVEC LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Une politique pénale efficace en matière de lutte contre l'habitat insalubre et dangereux requiert la mise en place d'une coordination avec les autorités administratives qui interviennent dans ce domaine (services de l'Etat, communes, établissements publics de coopération intercommunale).

Cette coordination doit permettre, d'une part, la détection des logements insalubres et dangereux, notamment des situations les plus critiques, et d'autre part, une connaissance rapide et complète des mesures prises par l'autorité administrative.

Elle suppose en premier lieu la désignation d'un magistrat référent du parquet, clairement identifié comme l'interlocuteur des différentes administrations pour ces questions. Il lui appartiendra de prendre l'attache des services préfectoraux, des maires des principales villes du ressort, et des présidents des établissements publics de coopération intercommunales concernés pour fixer avec eux les modalités des échanges d'informations.

Elle requiert par ailleurs, comme c'est déjà le cas à Valenciennes à l'initiative du ministère public, que les services enquêteurs soient incités à se rapprocher de ces administrations pour se faire transmettre les arrêtés et les décisions pris en la matière.

### B. – LA DIRECTION DE LA POLICE JUDICIAIRE

La possibilité de relever plusieurs qualifications en concours au stade de l'enquête ne doit pas conduire à négliger les incriminations spéciales prévues par le CSP et le CCH. En effet, les peines encourues au titre de ces infractions sont significatives et leur matérialité est parfois plus facile à établir que celle d'infractions prévues par le code pénal.

Vous serez particulièrement vigilants concernant la qualité des constatations faites par les enquêteurs notamment concernant l'infraction de mise en danger d'autrui. Elles devront préciser en quoi la non-conformité d'un logement à des règles de sécurité identifiées expose les occupants à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente (risque d'incendie, d'explosion ou d'effondrement) ; elles devront démontrer également la connaissance par le propriétaire de la situation de dangerosité de l'immeuble et sa décision délibérée de passer outre à cette situation.

De même la constitution des infractions prévues aux articles 225-14 et 225-15 du code pénal suppose la démonstration du caractère indigne des conditions d'hébergement, ce qui est indépendant de la situation d'insalubrité, et celle de l'apparence ou de la connaissance par le bailleur de la situation de dépendance ou de vulnérabilité du locataire.

### C. – UNE RÉPONSE PÉNALE FERME ET DIVERSIFIÉE

Les situations d'habitat dangereux, indignes et insalubres sont très diverses. Elles peuvent traduire le cynisme comme la négligence d'un propriétaire, son refus délibéré de faire exécuter des travaux nécessaires comme l'insuffisance de ses moyens pour entreprendre ces aménagements.

Aussi convient-il d'adapter la réponse pénale à la gravité des situations rencontrées.

Les faits les moins graves, qui ne traduisent ni une situation de danger, ni une mauvaise foi particulière du propriétaire ou une exploitation de la vulnérabilité d'autrui, pourront donner lieu à des classements sans suite sous condition de régularisation, de réalisation de travaux, ou de relogement des occupants, qui devront être vérifiés par les enquêteurs, ou à d'autres alternatives aux poursuites (rappel à la loi, composition pénale notamment).

En revanche, en présence de situations mettant en péril la sécurité des occupants de l'immeuble, de mauvaise foi ou de désinvolture de la part du propriétaire, il conviendra d'engager systématiquement des poursuites à l'encontre de ce dernier. Les cas les plus graves devront donner lieu au déferrement de l'intéressé aux fins de délivrance d'une CPPV ou de comparution immédiate. Lorsque la complexité de l'affaire le justifie, il conviendra d'ordonner l'ouverture d'une information judiciaire.

Lorsque la situation s'y prête, en cas de faits d'une particulière gravité, il conviendra de requérir les peines complémentaires de confiscation de l'immeuble concerné et d'interdiction d'exercer une activité.

De façon générale, vous n'omettez pas de poursuivre les éventuelles infractions de menace ou d'outrage envers les agents de constatation ainsi que celles visant à faire obstacle à l'accomplissement de leur mission (rébellion ou délit spécial d'entrave pour les agents assermentés prévu par l'article L. 1312-2 du code de la santé publique).

Je vous saurais gré de me rendre compte, sous le timbre du bureau de la santé publique, du droit social et de l'environnement, de toute difficulté que vous pourriez rencontrer pour l'application de la présente circulaire.

Vous voudrez bien nous communiquer le nom du magistrat référent qui sera désigné, au sein de chaque parquet, comme l'interlocuteur des différentes administrations et nous indiquer les initiatives prises pour fixer avec ces services les modalités des échanges d'information.

Il serait utile par ailleurs de nous signaler toutes les affaires significatives intervenues dans le cadre de l'application de cette circulaire, et, une fois par trimestre, le nombre de procès-verbaux reçus relatifs à la matière ainsi que le nombre de poursuites, d'alternatives aux poursuites et de classements sans suite.

Pour le garde des sceaux, ministre de la justice :  
*Le directeur des affaires criminelles et des grâces,*  
J.-M. HUET

## ANNEXE

### LES DISPOSITIONS PÉNALES RELATIVES AUX HABITATS INDIGNES

#### A. – LES INFRACTIONS SPÉCIALES

Les dispositions législatives relatives à l'insalubrité, aux immeubles menaçant ruine, au droit des occupants et au relogement comportent des dispositions pénales. Les incriminations pénales et les sanctions afférentes ont été précisées et redéfinies par l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005.

Ces dispositions pénales sont prévues respectivement :

- à l'article L. 1337-4 du code de la santé publique (immeubles insalubres) ;
- à l'article L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation (immeubles menaçant ruine) ;
- à l'article L. 521-4 du code de la construction et de l'habitation (droit des occupants et relogement, dispositions communes au droit de l'insalubrité, du péril et de la sécurité des hôtels meublés) ;
- à l'article L. 123-4 du code de la construction et de l'habitation (violation d'un arrêté de fermeture concernant un immeuble accueillant du public) ;
- à l'article L. 111-6-1 du code de la construction et de l'habitation (interdiction de la division en appartements des immeubles insalubres ou menaçant ruine).

L'article L. 1337-4 du code de la santé publique punit d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 50 000 euros :

- le fait de ne pas déférer à une injonction de rendre des locaux dont l'utilisation présente un danger pour la santé ou la sécurité de leurs occupants conformes à des prescriptions prévues par un arrêté préfectoral pris sur le fondement du premier alinéa de l'article L. 1331-24 ;
- le fait de refuser, sans motif légitime et après une mise en demeure, d'exécuter les mesures permettant de remédier à l'insalubrité prescrites par arrêté préfectoral pris en application du II de l'article L. 1331-28.

Il punit par ailleurs de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 75 000 euros le fait de ne pas déférer à une mise en demeure du préfet prise sur le fondement de l'article L. 1331-23 de faire cesser une situation de mise à disposition conduisant manifestement à la suroccupation des locaux.

Est enfin puni d'un emprisonnement de trois ans et d'une amende de 100 000 euros :

- le fait de ne pas déférer, dans le délai fixé, à une mise en demeure du préfet prise sur le fondement de l'article L. 1331-22 de faire cesser une situation de mise à disposition de locaux par nature impropres à l'habitation (caves, sous-sols, combles, pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur notamment) ;
- le fait, à compter de la notification de la réunion de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires ou technologiques prévue par l'article L. 1331-27 ou à compter de la notification de la mise en demeure lorsque ces locaux sont visés par des mesures prises sur le fondement des articles L. 1331-22 (locaux impropres par nature à l'habitation), L. 1331-23 (locaux mis à disposition dans des conditions entraînant la suroccupation), L. 1331-24 (locaux dont l'utilisation présente un danger pour la santé ou la sécurité de leurs occupants faisant l'objet d'une injonction de rendre cette utilisation conforme), L. 1331-25 (déclaration de l'insalubrité des locaux utilisés aux fins d'habitation dans un périmètre défini par arrêté préfectoral) et L. 1331-26-1 (cas de danger imminent pour la santé et la sécurité des occupants), de dégrader, détériorer, détruire des locaux ou de les rendre impropres à l'habitation de quelque façon que ce soit dans le but d'en faire partir les occupants ;
- le fait, de mauvaise foi, de ne pas respecter une interdiction d'habiter et, le cas échéant, d'utiliser des locaux prise en application des articles L. 1331-22, L. 1331-23, L. 1331-24, L. 1331-25 et L. 1331-28 (insalubrité déclarée par la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires ou technologiques) ;

- le fait de remettre à disposition des locaux vacants ayant fait l'objet de mesures prises en application des articles L. 1331-22, L. 1331-23 et L. 1331-24 ou déclarés insalubres en application des articles L. 1331-25 et L. 1331-28.

En application de l'article L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation, est puni d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 50 000 euros :

- le refus délibéré et sans motif légitime, constaté après mise en demeure, d'exécuter les travaux prescrits en application des articles L. 511-2 (travaux ordonnés dans un arrêté de péril) et L. 511-3 (cas de péril imminent).

Est également puni d'un emprisonnement de trois ans et d'une amende de 100 000 euros :

- le fait de dégrader, détériorer, détruire des locaux ou de les rendre impropres à l'habitation de quelque façon que ce soit dans le but d'en faire partir les occupants lorsque ces locaux sont visés par un arrêté de péril ;
- le fait, de mauvaise foi, de ne pas respecter une interdiction d'habiter et d'utiliser des locaux prise en application de l'article L. 511-2 et l'interdiction de les louer ou mettre à disposition prévue par l'article L. 511-5.

L'article L. 521-4 du code de la construction et de l'habitation sanctionne de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 100 000 euros le fait :

- en vue de contraindre un occupant à renoncer aux droits (droit au logement, à l'hébergement) qu'il détient en application des articles L. 521-1 à L. 521-3-1, de le menacer, de commettre à son égard tout acte d'intimidation ou de rendre impropres à l'habitation les lieux qu'il occupe ;
- de percevoir un loyer ou toute autre somme en contrepartie de l'occupation du logement, y compris rétroactivement, en méconnaissance du I de l'article L. 521-2 ;
- de refuser de procéder à l'hébergement ou au logement de l'occupant, bien qu'étant en mesure de le faire.

L'article L. 121-4 du code de la construction et de l'habitation punit d'une peine de 3 750 euros d'amende le fait pour le propriétaire ou l'exploitant d'un établissement recevant du public en infraction avec les règles de sécurité propres à ce type d'établissement de ne pas fermer l'établissement malgré une mise en demeure du maire ou du préfet.

Des peines complémentaires sont encourues tant par les personnes physiques que morales telles que la confiscation de l'immeuble ou du fonds de commerce destiné à l'hébergement des personnes et ayant servi à commettre l'infraction ou encore l'interdiction pour une durée de cinq ans au plus d'exercer une activité professionnelle ou sociale dès lors que ces facilités ont été sciemment utilisées pour commettre l'infraction (art. L. 1337-4 du code de la santé publique, L. 511-6 et L. 521-4 du code de la construction et de l'habitation).

Enfin l'article L. 1312-2 du code de la santé publique punit de trois mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende le fait de faire obstacle à l'accomplissement des fonctions des agents assermentés prévus à l'article L. 1312-1 du même code.

#### B. – LA CONSTATATION DES INFRACTIONS SPÉCIALES

Aux termes de l'article L. 1312-1 du code de la santé publique, les infractions concernant la salubrité des immeubles prévues par le code de la santé publique peuvent être constatées, outre les officiers et agents de police judiciaire agissant conformément aux dispositions du code de procédure pénale, par les fonctionnaires et agents du ministère de la santé ou des collectivités territoriales habilités et assermentés dans les conditions fixées par les articles R. 1312-1 et suivants du code de la santé publique. Les procès-verbaux dressés par ces fonctionnaires et agents du ministère de la santé ou des collectivités territoriales font foi jusqu'à preuve contraire.

Par ailleurs, en application de l'article L. 2212-5 du code général des collectivités territoriales, les agents de police municipale ont compétence pour constater le non-respect des arrêtés de police du maire. Ils sont donc compétents pour constater les infractions prévues aux articles L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation : infractions à l'arrêté de péril pris par le maire qui constitue un arrêté de police.

#### C. – LES INFRACTIONS PRÉVUES PAR LE CODE PÉNAL

Au-delà des infractions spécifiques prévues au code de la santé publique et au code de la construction et de l'habitation, il conviendra que les services de police et de gendarmerie vérifient si les infractions suivantes prévues par le code pénal sont constituées :

- blessures involontaires ;
- escroquerie, abus de faiblesse, extorsion de fonds ;
- obtention induite de prestations publiques en cas de fausses déclarations pour obtenir le bénéfice des allocations logements ;
- aide à l'entrée ou au séjour irrégulier d'un étranger en France ;
- non-justification de ressources et blanchiment.

Seront tout particulièrement constatées les infractions de mise en danger de la vie d'autrui prévue à l'article 223-1 du code pénal et de soumission d'une personne vulnérable à des conditions de travail ou d'hébergement incompatible avec la dignité humaine des articles 225-14 et 225-15 du code pénal.

Devront être également poursuivies, le cas échéant, les infractions de menace, d'outrage, ou de rébellion envers les agents de constatation (art. 433-3, 433-5, 433-6 du code pénal).