

ELEMENTS UTILES de JURISPRUDENCE

EN MATIERE DE TRAITEMENT DE L'HABITAT INSALUBRE

Jurisprudence administrative



Compte tenu des allègements significatifs de procédure qui ont été apportés par l'ordonnance du 16 septembre 2020, tels que, notamment, la suppression de la saisine obligatoire du CODERST pour la déclaration d'insalubrité et le formalisme qui l'accompagnait, la suppression de l'obligation de faire rapport à la demande de la collectivité ou des occupants, une grande partie de la jurisprudence afférente aux dispositions du code de la santé publique n'a plus d'actualité.

On n'a donc conservé dans l'analyse ci-après que des éléments de fond qui conservent leur actualité. Il n'y a pas encore de jurisprudence en appel ou en cassation qui permette de mieux appréhender les conséquences de la réforme, notamment en termes de sécurité juridique.

Par ailleurs, le décret portant règles sanitaires d'hygiène et de salubrité des locaux d'habitation (dit RSHS) qui succède au RSD vient d'être signé le 29/07/2023. Il est codifié au code de la santé publique (CSP). Ce décret va aussi modifier le champ de l'habitat insalubre. Il ne peut être tenu compte de ce nouveau texte dans les analyses ci-dessous.

La présente note s'applique aux situations d'insalubrité ainsi qu'au danger sanitaire ponctuel du L1311-4 du code de la santé publique (inchangé)

Une note spécifique relative aux locaux impropres par nature à l'habitation – fortement impactés par le nouveau décret du 29/07/2023 – peut être consultée par ailleurs.

L'OBLIGATION DE FAIRE RAPPORT ET VISITE

Elle était en particulier prévue suite à un signalement par le maire ou par "tout locataire ou occupant de l'immeuble ou de l'un des immeubles concernés.", en application de l'art L1331-26 du CSP et avait fait l'objet de jurisprudences.

Elle a formellement été supprimée des nouvelles rédactions des articles L511-1 et suivants du CCH qui sont communs à l'insalubrité et à l'insécurité et dont les libellés sont beaucoup moins contraignants :

L'art L511-6 dispose que : *Toute personne ayant connaissance de faits révélant l'une des situations mentionnées à l'article L.511-2 signale ces faits à l'autorité compétente, qui met en œuvre, le cas échéant, les pouvoirs définis par le présent chapitre.*

Et **l'art L511-7** que : *"L'autorité compétente peut faire procéder à toutes visites qui lui paraissent utiles afin d'évaluer les risques mentionnés à l'article L.511-2."*

Par ailleurs, l'**obligation d'agir a été renforcée par une disposition figurant dans la loi ALUR** : ajout d'un article **25-1 A** à la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations :

"Lorsqu'une demande d'un citoyen auprès de l'administration relève des prérogatives des maires au titre des articles L123-3 et L123-4, L129-1 à L129-6 et L511-1 à L511-6 du code de la construction et de l'habitation, ou des prérogatives du représentant de l'État dans le département définies aux articles L. 1331-22 à L. 1331-30 du code de la santé publique, le déplacement d'un agent assermenté pour établir un constat doit intervenir dans un délai de trois mois à compter de la demande."

On doit donc attendre que les juges se prononcent sur la portée de ces différentes dispositions.

L'obligation d'agir c'est aussi celle de prendre un arrêté compte tenu de la situation en cause : un jugement du TA de Paris du 15/01/2016 a annulé le refus du préfet de Paris de prendre un arrêté sur un local, en l'espèce impropre à l'habitation, et lui a enjoint d'y procéder sous le délai de 3 mois.

L'engagement d'une procédure d'insalubrité est indépendant du statut des occupants

Point rappelé, notamment, par un arrêt de la **CAA de Versailles du 6/05/2014** en ces termes :

" Considérant que, par l'arrêté attaqué, le préfet de la Seine-Saint-Denis a prescrit à la société requérante la réalisation de travaux de second œuvre destinés à remédier à l'insalubrité de l'immeuble; que, contrairement à ce que soutient la SCI GAGNY IMMO, si les dispositions de l'article L.521-1 du code de la construction et de l'habitation créent une obligation de reloger les occupants de bonne foi d'immeubles insalubres, elles ne conduisent pas à exclure du champ d'application des dispositions prévues par l'article L. 1331-28 les immeubles insalubres occupés sans droit ni titre;"

Idem dans le cas d'un local présumé impropre à l'habitation: **CAA de VERSAILLES, 02/07/2020, 17VE00119,**

"La circonstance que Mme C... était occupante sans droit, ni titre, à la supposer fondée, est sans incidence sur la légalité de l'arrêté du 11 mars 2014 par lequel le préfet s'est prononcé uniquement sur le caractère " impropre par nature à l'habitation " de ce local et la nécessité de mettre fin à cette habitation."

Ces jurisprudences conservent leur pertinence.

Il n'y a pas de "visite contradictoire" : jurisprudence constante et l'ordonnance de septembre 2020 ne modifie en rien ce principe.

De nombreux propriétaires arguent qu'ils n'ont pas été invités à une visite des logements lorsqu'ils attaquent un arrêté d'insalubrité. Le juge répond invariablement que ni les textes ni les principes de droit n'imposent une telle visite contradictoire. On peut ajouter qu'une telle visite ne pourrait avoir lieu qu'avec l'accord express des occupants, sauf violation de domicile. Par ailleurs une telle visite constitue une intimidation de l'occupant, voire une menace à son égard : elle doit être refusée.

Voir, par exemple :

CAA de Marseille : 14/01/ 2008 : *"il ne résultait d'aucun texte, ni d'aucun principe que la visite des lieux devait être réalisée de façon contradictoire avec le propriétaire."*

CAA de Marseille- 30/01/2015 N° 13MA00292 dans une situation d'urgence

"Considérantaucune...disposition législative ou réglementaire, ni même aucun principe ne fait obligation à l'administration de procéder à une visite ou à une constatation des lieux au contradictoire du propriétaire préalablement à la rédaction du rapport sur lequel le préfet s'est appuyé pour prendre une mesure"

CAA de MARSEILLE, 04/10/2021, 19MA05142,

"Aucune disposition légale ou réglementaire n'imposait que la visite des lieux par l'agent enquêteur soit effectuée au contradictoire des propriétaires des lieux."

CAA de NANCY, 27/09/2022, 20NC02979,

"En troisième lieu, aucun principe ni aucun texte n'impose la réalisation d'une enquête contradictoire avant de mettre en demeure un propriétaire de mettre fin à la dispositions d'un local à usage d'habitation sur le fondement de l'article L. 1331-22 du code de la santé publique. Par suite, le moyen tiré de ce que les visites des lieux qui ont précédé la décision en litige n'ont pas été réalisées contradictoirement est inopérant et doit être écarté."

LES ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

Les procédures en matière d'insalubrité ont été fortement allégées, mais elles ont, aussi, été toutes alignées sur le même principe : **celui du respect du contradictoire**, ce qui met fin aux risques contentieux en matière de locaux impropres par nature à l'habitation de l'ancien art L1331-22 du CSP. *Cependant, ce "contradictoire" est limité aux propriétaires (ou exploitants) et n'inclut pas la parole des occupants, qui sont donc, aujourd'hui, exclus de la procédure, ce qui est regrettable....*

L'article L511-8 dispose simplement que :

"La situation d'insalubrité mentionnée au 4° de l'article L. 511-2 est constatée par un rapport du directeur général de l'agence régionale de santé ou, par application du troisième alinéa de l'article L. 1422-1 du code de la santé publique, du directeur du service communal d'hygiène et de santé, remis au représentant de l'État dans le département préalablement à l'adoption de l'arrêté de traitement d'insalubrité."

Et l'art L511-10 précise que le contradictoire est constitué par l'envoi d'un courrier à la personne concernée (propriétaire, exploitant d'un hôtel meublé, autres titulaires de droits réels ...) et lorsque les désordres n'affectent que les **parties communes d'une copropriété**, ce courrier s'adresse **au syndic**.

Le préfet conserve cependant la capacité de saisir le CODERST de cas qu'il estimerait délicats et sujets à contentieux, pour mieux affermir sa décision. Cette possibilité est ouverte par l'**art L1416-1 du CSP** qui dispose que :

"La commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques peut être consultée par le représentant de l'État dans le département lorsqu'il prend un arrêté en application du 4° de l'article L.511-2 du code de la construction et de l'habitation. » ;

Elle est présidée par le représentant de l'État dans le département.

Les documents transmis aux membres de la commission dans le cadre de l'examen des affaires inscrites à l'ordre du jour sont rendus publics".

L'avis de cette commission n'est plus conforme et ne lie plus le préfet. Aucune règle de saisine précise ce texte, ni la faculté pour les propriétaires ou les occupants de se faire entendre.

Dernière précision : toutes les situations visées aux L1331-22 et 1331-23 du CSP sont qualifiées d'insalubres et sont traitées selon la même procédure; pour toutes les situations, par ex, le CODERST peut être saisi par le préfet.

LES PERSONNES VISÉES PAR LA PROCÉDURE

La formulation du texte du L511 -10 laisse peser sur l'autorité administrative le soin *d'identifier la personne qui est tenue de faire les travaux ou de prendre les mesures ...y compris lorsque l'occupant sera mis en cause par le propriétaire...*

En cas d'hôtel meublé (ERP aux fins d'hébergement) :

La procédure est adressée à l'exploitant, mais aussi – s'ils sont distincts - au propriétaire des murs car, selon les termes des baux commerciaux dont l'administration n'a pas à connaître, les travaux prescrits peuvent être imputables à l'un ou à l'autre. Et, en sus, la notification de l'arrêté à chacun entraîne leur solidarité en cas de travaux d'office.

En cas de copropriété

Le rapport et le cas échéant les expertises, doivent clairement distinguer lorsqu'un logement est évalué comme insalubre, ce qui relève du seul copropriétaire – les parties privatives- de ce qui relève des parties communes – compétence du syndicat des copropriétaires : l'arrêté doit préciser selon les éléments sur lesquels portent les désordres à qui sont respectivement prescrits les mesures et travaux à effectuer, comme le rappelle la Cour administrative d'appel de Marseille (**CAA Marseille 11/06/2013 N° 10MA03364**) :

"qu'ainsi, les mesures et les travaux ainsi prescrits portent en partie sur la structure même de l'immeuble, relevant des parties communes de ce dernier;; que, dès lors, eu égard à la nature des parties de l'immeuble en litige, le préfet ne pouvait légalement prescrire à M.B..., en sa qualité de propriétaire, la réalisation d'études et de travaux concernant les parties communes de l'immeuble en copropriété, relevant de la compétence du syndicat des copropriétaires"

Pour rappel, par ailleurs :

En cas d'usufruit : C'est normalement le nu-propiétaire qui est tenu aux gros travaux et non l'usufruitier – sauf si celui-ci est bailleur. Mais la nouvelle rédaction qui vise la personne qui sera tenue aux travaux pourra viser l'usufruitier s'il apparaît que c'est à celui-ci qu'incombent les travaux. Dans tous les cas, il est fortement recommandé d'inclure le nu-propiétaire et l'usufruitier, par sécurité juridique.

En cas d'indivision : tous les indivisaires sont concernés, mais pour autant qu'ils soient connus (que tous ne soient pas connus n'est pas un facteur de nullité, comme la rédaction du L541-2-1 du CCH le prévoit)

En cas de copropriété de fait, non organisée : la procédure doit viser tous les propriétaires figurant au fichier immobilier.

En cas de viager : à voir selon les termes du contrat de viager (publié au fichier immobilier)

Et les autres logeurs ? : **L'art L1331-23 nouveau du CSP** ne reprend pas une disposition qui figurait au L1331-22 du CSP et qui visait "la personne qui met à disposition aux fins d'habitation" notamment des locaux impropres à cet usage; on peut supposer que la rédaction du nouveau L1331-23 qui stipule que " **Ne peuvent être mis à disposition aux fins d'habitation**" ... permettra de viser des "logeurs" qui ne sont pas que des propriétaires ...

Ainsi un locataire peut être visé par la procédure s'il a mis à disposition des locaux impropres à l'habitation, sa cave, par exemple, ou a sous-loué en suroccupation ...

QUELS IMMEUBLES, LOCAUX CONCERNÉS PAR LA PROCÉDURE D'INSALUBRITÉ ? *LES IMMEUBLES ET LOCAUX D'HABITATION*

L'évaluation des situations d'insalubrité

Elle est précisée par la combinaison des arts L1331-22, L1331-23 nouveaux du CSP **et du L511-11 du CCH, et complétée et précisée par le décret RSHS du 29/07/2023 qui se substitue au RSD.**

Le **L1331-22** précise que l'insalubrité doit être justifiée par référence obligatoire au décret prévu au L 1311-1 du CSP, soit le RSD jusqu'au 30/09/2023

"Les décrets pris en application de l'article L. 1311-1 et, le cas échéant, les arrêtés pris en application de l'article L. 1311-2 précisent la définition des situations d'insalubrité".

Il résulte de cette rédaction que les situations doivent être qualifiées au regard du décret prévu par le L1311-1 du CSP, décret **portant règles sanitaires d'hygiène et de salubrité des locaux d'habitation** daté du **29/07/2023** qui prévoit explicitement les cas de figure relevant de l'insalubrité. (**Voir, notamment, le R1331-16 du CSP issu de ce décret**)

Les éléments de solidité

Ce même **L1331-22** précise qu'est visée toute situation qui constitue un danger ou *"pour la santé ou la sécurité physique des personnes"*.

Cette précision de "sécurité physique" renforce la pertinence d'inclure dans un arrêté d'insalubrité les désordres portant sur des éléments bâtis et d'éviter ainsi la superposition de 2 arrêtés, l'un d'insalubrité l'autre d'insécurité pris par des autorités différentes avec des prescriptions et des délais de réalisation différents.

Cela conforte aussi une jurisprudence ancienne selon laquelle une déclaration d'insalubrité peut inclure des prescriptions sur le bâti : **CE arrêt Dame Bidegain 3/03/1976**

"Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'en raison tant des fissures apparues dans les murs et de la vétusté de la charpente et de la couverture, qui n'assuraient plus une protection suffisante contre le froid et l'humidité, que de l'état des gaines de cheminées, des chéneaux en zinc et des tuyaux de descente des eaux, l'immeuble sis a ST E rue constituait un danger pour la santé de ses occupants;

"Que c'est des lors a juste titre que le conseil départemental d'hygiène de la Loire a conclu, par son avis en date du 18 avril 1972, a la réalité de l'insalubrité de cet immeuble"

Au demeurant l'importance des travaux de réparation à effectuer sur un immeuble insalubre susceptible d'entraîner l'obligation de démolir ou l'interdiction définitive d'habiter implique nécessairement que le gros œuvre et la structure nécessitent des travaux lourds, analogues à ceux qui constituent un péril;

Cependant, le nouveau décret RSHS du 29/07/2023 est peu explicite sur les éléments bâtis et parties communes des bâtiments d'habitation ... Il faut donc attendre les premières explications et jurisprudences pour y voir clair...

Le plomb

L'art L1331-22 du CSP fait, enfin, figurer le plomb accessible dans les facteurs d'insalubrité :

"La présence de revêtements dégradés contenant du plomb à des concentrations supérieures aux seuils et aux conditions mentionnés à l'article L. 1334-2 rend un local insalubre."

Le "Remédiable-irréremédiable"

Les termes de remédiabilité et d'irréremédiabilité ont été supprimés dans les dispositions issues de l'ordonnance de 2020, mais le contenu même de ces notions a été conservé dans les mêmes termes :

En effet, **l'art L511-11 du CCH** dispose que :

"L'arrêté ne peut prescrire la démolition ou l'interdiction définitive d'habiter que s'il n'existe aucun moyen technique de remédier à l'insalubrité ou à l'insécurité ou lorsque les travaux nécessaires à cette résorption seraient plus coûteux que la reconstruction".

Sur la base de la rédaction de l'art L.1331-26 qui définissait l'irréremédiabilité en fonction du critère du cout des travaux, qui ne doit pas être supérieur à celui d'une reconstruction - ou du critère de l'impossibilité technique de faire, il y a une très abondante jurisprudence, le juge administratif ayant exigé que le cout des travaux de réparation soit fourni et justifié par l'administration au regard des couts de reconstruction. Cette qualification ne devra donc être retenue qu'au vu d'un dossier technico-financier très étayé – en clair lorsque les désordres affectent la structure même du bâtiment et donc des éléments relevant de sa solidité.

Outre qu'il est clair que la jurisprudence était devenue de plus en plus sévère pour reconnaître l'irréremédiabilité affectant un bâtiment d'habitation, un arrêt de principe du **Conseil d'État du 16/07/2021 n°450188** a renforcé la difficulté de justifier l'irréremédiabilité en imposant à l'administration d'inclure les frais de démolition dans le calcul des travaux nécessaires.

" Pour leur application, le coût de reconstruction de l'immeuble doit être apprécié, contrairement à ce que soutient le gouvernement, notamment dans une réponse ministérielle à une question parlementaire publiée le 5 décembre 2007 au Journal officiel de la République française, en y incorporant le coût de démolition de l'immeuble concerné."

Cette jurisprudence a été confirmée depuis lors : **CE référé 22/04/2022, 451505**

"Il résulte de ce qui précède qu'en jugeant que n'était pas de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté le moyen tiré de ce que le coût de reconstruction évalué par l'administration n'avait pas incorporé le coût de démolition de l'immeuble concerné, le juge des référés a commis une erreur de droit."

On pourrait contester cette interprétation très contraignante de la loi, notamment lorsque l'arrêté d'insalubrité ne prescrit pas la démolition mais seulement l'interdiction définitive d'habiter, par exemple lorsque des prescriptions d'urbanisme ou de protection du patrimoine interdisent la démolition ... Cette jurisprudence a aussi pour conséquence de restreindre considérablement le champ d'application de l'expropriation en "loi Vivien". Mais dans l'état actuel du droit, le calcul des frais de démolition doit être inclus dans l'estimation du cout des travaux de réparation.

Au demeurant aucune jurisprudence n'est encore venue éclairer le mode de calcul des frais de démolition....

Il faut noter, aussi, que le décret RSHS du 29/07/2023 précise les conditions de démolition : Art. R. 1331-49.- "La démolition d'un bâtiment est précédée d'une opération de dératissage et de dépiégeonnisation"

Pour mémoire, on peut citer certains arrêts qui montrent la rigueur de l'appréciation de l'irrémédiabilité, indépendamment de l'inclusion des frais de démolition (arrêts antérieurs à celui du CE de 2021)

CAA de Marseille a pris en considération, pour débouter le requérant, l'ensemble des pièces techniques et financières fournies par le préfet (**arrêt du 8/11/2012**) et réfuter les éléments, insuffisants, apportés par le requérant :

" Considérant qu'il ressort du rapport motivé du SCHS de Bastia, rédigé notamment au vu du diagnostic technique précis établi par la SOCOTEC, par un ingénieur d'hygiène et de sécurité, que les travaux nécessaires au retour à la salubrité du bâtiment litigieux étaient estimés 343 000 euros alors que la reconstruction sur le même site avec la même surface bâtie était estimée à 190 000 euros; que, pour contester ces chiffres, M. B se borne à produire un devis d'entreprise de janvier 2008 qui ne concerne que le ravalement des façades de l'immeuble pour un montant total de 48 304,23 euros, alors qu'il ressort tant du diagnostic technique de la SOCOTEC que du rapport motivé que la structure du bâtiment nécessitait à titre principal de lourds travaux de réhabilitation portant tant sur les planchers que sur la charpente, la couverture, les escaliers, les parties enterrées, l'électricité et les menuiseries ; que les préconisations du diagnostic technique de la SOCOTEC sont toutes relatives à la sécurité et à la salubrité de l'immeuble, et ne comportent pas de mesures de simple embellissement comme le soutient à tort M.B ; que si le requérant allègue qu'il envisageait également d'effectuer des travaux à l'intérieur de l'immeuble, il ne l'établit pas par le moindre commencement de preuve; que, par suite, M. B n'est pas fondé à soutenir que le coût des travaux nécessaires à la résorption de l'insalubrité de l'immeuble dont il est propriétaire n'était pas supérieur au coût de sa reconstruction ;"

Si l'administration doit justifier le caractère irrémédiable de l'insalubrité, le requérant doit aussi apporter les éléments nécessaires : **CAA de BORDEAUX, arrêt du 13/04/ 2010**

"Considérant enfin que si les consorts de St M font valoir que le coût des réparations imposées par le préfet serait supérieur à la valeur de la construction, ils ne l'établissent pas;"

Seul le cout des travaux est pris en compte par le juge pour qualifier l'irrémédiabilité, indépendamment d'autres éléments souvent soulevés par les requérants, tels la valeur de l'immeuble ou les revenus d'une saine gestion locative. Ce principe est souvent rappelé et on peut citer un arrêt récent du Conseil d'État : **CE 15/04/2015 – Mathieu**

La CAA de DOUAI - arrêts n° 10DA01555, n° 10DA01556 et n° 10DA00009 du 19/07/2011, a annulé 50 arrêtés préfectoraux d'insalubrité irrémédiable, au motif que l'administration n'avait pas démontré, dans son étude technico-économique, que le coût de la réhabilitation était supérieur au coût de reconstruction.

La **CAA de Marseille dans un arrêt du 9/07/2012** procède à une évaluation également stricte du cout des travaux de réparation, excluant les couts annexes, tels que prévus en cas de travaux d'office – tels que frais liés à la maîtrise d'ouvrage, d'assurance et de maîtrise d'œuvre- et annule l'arrêté du préfet sur ces fondements :

Enfin, on rappelle qu'un arrêté d'insalubrité irrémédiable peut être annulé par le juge administratif s'il est saisi par exception d'illégalité dans un contentieux relatif à la DUP fondée sur la loi Vivien : en effet, le Conseil d'État a défini l'ensemble formé par une DUP prise en application de la loi Vivien et l'arrêté d'insalubrité irrémédiable qui la fonde comme **une opération complexe** qui permet de statuer sur la légalité de l'arrêté, lorsque le juge est saisi sur la légalité de la DUP : **CE 20/03/2015 N° 371895** :

" Considérant que l'ensemble formé par un arrêté déclarant un immeuble insalubre à titre irrémédiable et l'arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique le projet d'acquisition de cet immeuble et prononçant sa cessibilité, en vue de permettre la réalisation de nouvelles constructions, constitue une opération complexe; que, par suite, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant qu'alors même que l'arrêté du 12 juin

2008 déclarant l'immeuble litigieux insalubre à titre irrémédiable n'avait pas été contesté dans le délai de recours contentieux, l'EURL " La Compagnie des immeubles du Midi " était recevable à exciper de son illégalité à l'appui de son recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'arrêté du 10 juillet 2009 déclarant d'utilité publique l'acquisition de l'immeuble et prononçant sa cessibilité ;"

L'OCCUPATION DES LOCAUX

L'insalubrité constatée était traditionnellement indépendante des conditions d'habitation. Des locaux vacants et libres de toute occupation pouvaient être déclarés insalubres : **Conseil d'Etat - 29/1/1965 arrêt Delage- (cas d'espèce en irrémédiabilité)**

L'art L1331-26 du CSP le prévoyait explicitement :

"Lorsqu'un immeuble, bâti ou non, vacant ou non, attenant ou non à la voie publique, un groupe d'immeubles, constitue, soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé ou exploité, un danger pour la santé des occupants ou des voisins..."

Les occupants potentiels peuvent –ils justifier un arrêté d'insalubrité sur un logement vacant ?

La **CAA de Paris** avait répondu oui, avec bon sens : **arrêt N° 12PA02926 du 17/01/2013** *"que, quand bien même cette famille n'aurait plus été installée dans le logement, celui-ci étant destiné à être loué, ce qui n'est pas contesté, les conditions dans lesquelles il pouvait être occupé pouvaient justifier une déclaration d'insalubrité dès lors qu'elles **présentaient un danger pour la santé des occupants potentiels**; que les moyens tirés de l'erreur de droit et de l'erreur de fait dont la décision contestée serait entachée quant à l'occupation du logement ne peuvent qu'être écartés; que le moyen tiré de ce que ce logement ne présentait pas de danger pour la santé des voisins est inopérant, s'agissant seulement d'une condition alternative posée par l'article L1331-26 du CSP"*

Mais, le Conseil d'État dans un arrêt du 15/04/2015 (arrêt "Mathieu") est revenu sur cette position - et malgré la lettre de la loi - a jugé que : *« les dispositions des articles L.1331-26 et L.1331-28 du code de la santé publique n'ont ni pour objet, ni pour effet de permettre à l'autorité administrative de prescrire la réalisation de travaux par le propriétaire de locaux à la fois inoccupés et libres de location et dont l'état ne constitue pas un danger pour la santé des voisins... »*

Cette position nouvelle du Conseil d'État soulève, à l'évidence, de sérieux problèmes de politique publiqueAussi, suite à cet arrêt, le code de la santé publique a-t-il été modifié. Pour contrer les effets néfastes de cet arrêt tout en tenant compte de son dispositif, le texte de l'art L1331-28 du CSP avait été modifié par la loi de santé publique de 2016 et remplacé au II de cet article par la loi PLEC du 27/01/2017:

"Un immeuble ou un logement inoccupé et libre de location ne constituant pas de danger pour la santé et la sécurité des voisins peut être interdit à l'habitation par arrêté du représentant de l'État dans le département. L'arrêté précise, le cas échéant, les mesures nécessaires pour empêcher tout accès ou toute occupation des lieux aux fins d'habitation. Il précise également les travaux à réaliser pour que puisse être levée cette interdiction. L'arrêté de mainlevée est pris dans les formes précisées à l'article L. 1331-28-3."

Cette disposition n'a pas été reprise par le nouveau texte de l'art **L1331-22 du CSP** issu de l'ordonnance de 2020, lequel a quasiment repris l'écriture ancienne et dispose que :

*"Tout local, installation, bien immeuble ou groupe de locaux, d'installations ou de biens immeubles, **vacant ou non**, qui constitue, soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé, exploité ou utilisé, un danger ou risque pour la santé ou la sécurité*

physique des personnes est insalubre."

La notion de risques pour les voisins a été supprimée. Il résulte donc de ce texte que des locaux vacants peuvent faire l'objet d'un arrêté d'insalubrité, ne serait-ce que parce qu'ils risquent d'être réoccupés.

Le risque existe-t-il dans le cas où, si le logement frappé d'un arrêté, et occupé devient vacant, ce qui libère le propriétaire de l'obligation d'exécuter les travaux prescrits en application de l'art L511-11 nouveau du CCH¹, l'arrêté soit annulé en conséquence du caractère de plein contentieux que revêt le contentieux des arrêtés d'insalubrité, que le logement redevienne vacant et libéré de toute servitude ?

Une 1ère réponse – ambiguë- a été apportée par **la CAA de Lyon arrêt du 11/03/2021 19LY02083:**

"Le juge administratif, saisi d'un recours de plein contentieux contre un arrêté d'insalubrité, doit tenir compte de la situation existant à la date à laquelle il se prononce et peut, au besoin, modifier les mesures ordonnées par l'autorité administrative. Lorsqu'il constate que, postérieurement à l'intervention de l'arrêté qui lui est déféré, le bail a été résilié et que les locaux, qui ne menacent pas la santé des voisins, se trouvent désormais à la fois inoccupés et libres de location, il lui appartient d'annuler l'arrêté en tant qu'il ordonne la réalisation de travaux par le propriétaire et de ne le laisser subsister qu'en tant qu'il interdit l'habitation et, le cas échéant, l'utilisation des lieux."

" Il résulte de l'instruction que le locataire du logement litigieux a donné congé et a remis les clefs de l'appartement le 29 novembre 2017. Il ne résulte pas de l'instruction que le logement serait depuis cette date occupé par un autre locataire. En outre, les causes d'insalubrité restantes concernant l'isolation thermique, telles que mentionnées au point 7, ne menacent pas la santé des voisins."

"L'arrêté du préfet de l'Yonne du 24 novembre 2017 est annulé en tant qu'il a prescrit la réalisation de travaux à la SCI K."

Une réponse plus claire a été donnée par le **Conseil d'État** qui a cassé un arrêt de la CAA de Versailles : **CE 29/10/2021, N°443163 :**

*"Par suite, si le juge administratif, saisi d'un recours de plein contentieux contre un arrêté d'insalubrité d'un immeuble ou d'un logement, doit tenir compte de la situation existant à la date à laquelle il se prononce et, notamment, de la circonstance que l'immeuble ou le logement en litige, qui ne constitue pas un danger pour la santé et la sécurité du voisinage, est inoccupé et libre de location, cette dernière circonstance, qui est susceptible de justifier que l'échéance fixée dans l'arrêté d'insalubrité pour prendre les mesures nécessaires à l'occupation de l'immeuble ou du logement soit différée, **ne saurait en revanche fonder par elle-même l'annulation de ces mêmes mesures.**"*

Malgré l'écriture du L1331-22 nouveau, il est, cependant, à craindre que sa rédaction ne fasse de nouveau l'objet d'une interprétation restrictive de la juridiction administrative, même si la mention du risque pour les voisins a été supprimée, pour ne laisser que la mention des "personnes".

Faut-il aussi préciser la notion de vacance : n'est pas vacant un logement dont le bail n'a pas été résilié, car le locataire a toujours des droits. Plusieurs tribunaux ont ainsi récusé l'argumentaire du propriétaire affirmant que le logement litigieux était vacant. N'est pas non plus vacant un logement occupé par des personnes sans droit ni titre car elles ont droit à la santé et à la sécurité, même si elles n'ont pas droit au relogement.

¹ qui reprend un considérant de l'arrêt "Mathieu" du CE, repris également dans l'ancien L1331-28 du CSP

Qu'en est-il des risques encourus par les voisins ? Car ce risque peut toujours être pris en compte pour justifier un arrêté d'insalubrité...

Voir, par ex :

CAA de Nantes, arrêt N° 10NT02263 du 6/01/2012,

"Considérant les dispositions de l'article L. 1331-26 du CSP trouvent à s'appliquer lorsque, comme en l'espèce, l'immeuble en cause constitue, par lui-même, un danger pour la santé des voisins dudit immeuble; que la demande du maire de M en date du 9 novembre 2006, qui s'appuyait sur un constat d'insalubrité de l'immeuble situé 61, rue G, alertait les services de la DASS sur le fait que la santé des occupants de l'immeuble mitoyen, à savoir celle de Z, s'en trouvait compromise compte tenu de la présence d'humidité dans la zone contigüe à l'immeuble en état d'abandon; qu'un constat de l'état parasitaire de cet immeuble, établi le 14 mars 2006, relevait déjà des taux d'humidité anormaux dans cette partie de l'immeuble; que cette lettre du maire de M précisait également que, d'une manière générale, la présence de débris divers sur la propriété litigieuse constituait une source d'insalubrité pour le voisinage; qu'en se bornant à relever "que l'immeuble en question est inoccupé, ni loué ni squatté" pour refuser d'engager la procédure de déclaration d'insalubrité sans même examiner si l'état dudit immeuble était de nature à créer un danger pour la santé de Z, le DDASS ... a entaché sa décision du 5 avril 2007 d'une erreur de droit;"

LA SUROCCUPATION MANIFESTE (DU FAIT DU LOGEUR)

L'art L1331-23 nouveau du CSP reprend le cas de figure où un logement est mis à disposition dans des conditions conduisant à sa suroccupation

" Ne peuvent être mis à disposition aux fins d'habitation, à titre gratuit ou onéreux des locaux utilisés dans des conditions qui conduisent manifestement à leur suroccupation"

Le nouveau **décret RSHS du 29/07/2023** codifié au code de la santé publique est venu définir la suroccupation, ce qui est bien, car on manquait de référence juridique en la matière. **L'art R1331-37 du CSP** définit ainsi la suroccupation :

"Un local d'habitation est utilisé dans des conditions qui conduisent manifestement à sa sur-occupation conformément à l'article L. 1331-23 et est en conséquence insalubre au sens de l'article L. 1331-22 :

- *lorsqu'il est occupé par plus de deux personnes par pièce de vie ;*
- *ou lorsqu'il ne respecte pas les conditions prévues par [l'article R. 822-25 du code de la construction et de l'habitation](#) pour ouvrir droit à l'aide personnelle au logement.*

Il n'y a que peu de jurisprudence administrative disponible en la matière mais cette procédure est souvent utilisée, par exemple, dans des situations de divisions illégales : on peut se référer à la note de jurisprudence pénale figurant sous l'item "la répression pénale de l'habitat indigne".

NOTIFICATIONS ET PUBLICITÉ FONCIÈRE

Avant la réforme opérée par l'ordonnance de 2020, la publicité foncière n'était prévue que pour les arrêtés de péril "ordinaires" et les déclarations d'insalubrité. Elle ne l'était pas pour les arrêtés d'urgence ou imminents, ni pour les locaux impropres à l'habitation ni pour les arrêtés portant suroccupation manifeste.

L'art L511-12 nouveau du CCH, issu de l'ordonnance de 2020, n'a opéré aucune distinction entre les situations visées par les arrêtés; tous les arrêtés seraient donc concernés, ce qui est peu réaliste pour certains arrêtés d'urgence ne portant que sur des mesures provisoires ou sur la suroccupation ... On peut se poser la question pour certains locaux impropres à l'habitation. Il n'y a pas de jurisprudence récente sur ce point.

L'art L511-12 dispose, en effet, que :

"A la demande de l'autorité compétente, l'arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité est publié au fichier immobilier ou, dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, au livre foncier, dont dépend l'immeuble. Cette publication ne donne lieu à aucune perception au profit du Trésor."

Son utilité et ses effets de droit

La publication au fichier immobilier entraîne d'importants effets de droit, d'où la nécessité d'y procéder, essentiellement pour les arrêtés d'insécurité et d'insalubrité "de droit commun". Cependant, l'absence de publication n'entraîne aucune conséquence au regard de la légalité de l'arrêté, mais son opposabilité est explicitement prévue dans certains cas comme en matière de solidarité entre acquéreurs successif, ou en cas d'indivision: cf : art L541-2-1 du CCH

Ainsi en a jugé la **CAA de Bordeaux, dans un arrêt du 10/01/2012**, qui a rejeté la demande d'annulation d'un arrêté par un acquéreur qui demandait l'annulation d'au motif que celui-ci n'avait pas été porté à la connaissance, au motif que :

"Considérant que l'article 6 de l'arrêté prévoit sa publication à la conservation des hypothèques; qu'ainsi, la circonstance au demeurant non établie qu'il n'aurait pas été porté à la connaissance du requérant lors de la passation de l'acte authentique est sans incidence sur sa légalité ;

Considérant que M. A ne saurait tirer de la seule circonstance que l'immeuble déclaré insalubre dès 1982, inoccupé depuis 27 ans, n'a fait l'objet d'aucune réparation ni d'intervention de l'administration et n'aurait pas vu son état évoluer, l'existence d'une erreur d'appréciation d'illégalité entachant l'arrêté attaqué;"

Cependant, la **CAA de Nantes (arrêt N° 11NT01457 du 5/10/2012)** a jugé que l'absence de publication pouvait engager la responsabilité de l'État :

"Considérant qu'il est constant que le préfet du Calvados a omis de faire procéder à la publication de l'arrêté d'insalubrité du 19 mai 2004 à la conservation des hypothèques, en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L.1331-28-1 du CSP et a ainsi commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'État"

Enfin, la Cour de cassation (**civ 3 du 22 :09/09/2016-pourvoi 15-19672**) a jugé que l'acquéreur d'un logement frappé d'un arrêté d'insalubrité ne pouvait arguer ne pas en avoir eu connaissance lors de son achat et refuser de rembourser les loyers indument perçus de sa locataire : l'arrêt de la cour d'appel de Paris est donc cassé :

"Qu'en statuant ainsi, sans rechercher si l'arrêté n'avait pas été notifié au précédent propriétaire de l'immeuble, la cour d'appel n'a pas donné de base légale à sa décision ;"

LE DANGER SANITAIRE PONCTUEL ET URGENT : Article L.1311-4 du CSP

Cet article du CSP a été disjoint des réformes opérées par l'ordonnance de 2020 et la rédaction de l'article est restée inchangée, de même que ses effets de droit. Les mesures d'urgence édictées par le préfet n'ouvrent droit à aucune protection particulière des occupants; leur inexécution n'entraîne pas d'astreinte, mais les travaux peuvent être exécutés d'office.

Observation : cet article n'est pas limité aux situations d'habitat, mais les réflexions et exemples cités ci-dessous, se limitent aux questions d'habitat

Art L1311-4

"En cas d'urgence, notamment de danger ponctuel imminent pour la santé publique, le représentant de l'Etat dans le département peut ordonner l'exécution immédiate, tous droits réservés, des mesures prescrites par les règles d'hygiène prévues au présent chapitre. Lorsque les mesures ordonnées ont pour objet d'assurer le respect des règles d'hygiène en matière d'habitat et faute d'exécution par la personne qui y est tenue, le maire ou, le cas échéant, le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou à défaut le représentant de l'Etat dans le département y procède d'office aux frais de celle-ci. La créance de la collectivité publique qui a fait l'avance des frais est alors recouvrée comme en matière de contributions directes. Toutefois, si la personne tenue à l'exécution des mesures ne peut être identifiée, les frais exposés sont à la charge de l'Etat."

Les mesures édictées relèvent de l'urgence et sont d'exécution dans des délais très courts. S'agissant d'urgence, aucun formalisme de procédure encadre ces arrêtés. Ils doivent simplement être justifiés par la méconnaissance d'un règlement sanitaire (RSHS, suivant le RSD, par exemple, règlement des eaux...)

Cette urgence doit être justifiée : **CAA de Marseille arrêt du 12/12/2022 N°20MA03199**

..." en l'absence de disposition spéciale instaurant une procédure contradictoire particulière, les mesures prévues par les dispositions de l'article L. 1311-4 du CSP ..., qui présentent le caractère de mesures de police spéciale, doivent être précédées, en application de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration, d'une information préalable du propriétaire qui doit être mis à même de présenter des observations sur les mesures que l'administration envisage de prendre, sauf, comme le prévoit l'article L.121-2 du même code " en cas d'urgence ". En l'espèce, la situation d'urgence était caractérisée alors notamment que le rapport de l'ARS PACA du 24 novembre 2017 faisait état d'une installation électrique de la maison individuelle occupée par un couple avec deux enfants en bas âge présentant un danger imminent pour la santé et que l'arrêté de mise en demeure de réaliser les travaux nécessaires est intervenu dès le 28 novembre 2017. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de la procédure contradictoire peut être écarté."

Mêmes considérants sur l'urgence et l'absence de contradictoire (d'autant plus que l'occupant a refusé l'entrée au service d'hygiène) **CAA de PARIS, 29/09/2020, 19PA01615**

Il y eut quelques hésitations quant au champ d'application de cet article, certaines juridictions ayant renvoyé sur les articles L.541-2 et L541-3 relatifs aux déchets du code de l'environnement.

Un arrêt de la **CAA de Paris (7/07/2011)** a clairement confirmé le bien fondé de l'arrêté du préfet pris sur le L.1311-4 du CSP et son exécution d'office pour intervenir sur un " logement poubelle":

" le logement est fortement encombré de vieux journaux, papiers et objets divers sur une hauteur allant de 1m à 1,5 m ; que cette prolifération d'objets et détritiques favorise la

prolifération d'insectes et de rongeurs ; que dans ces circonstances, l'état de l'appartement de M.G constituait un danger imminent pour la santé publique au sens de l'article L.1311-4 ou une importante insalubrité au sens de l'article 23-1 du RSD de Paris; que c'est dès lors régulièrement qu'il a été procédé à l'exécution d'office des travaux prescrits par l'arrêté préfectoral ... "

De plus, depuis lors et suites au "Grenelle de l'environnement" les articles du code de l'environnement relatifs aux déchets ont été réécrits et ne paraissent plus du tout adaptés au traitement de situations dans l'habitat.

Quelques illustrations jurisprudentielles en matière d'habitat.

On peut remarquer que cette jurisprudence est issue de contestations des propriétaires contre les travaux exécutés d'office par l'administration.

TA Cergy-Pontoise, 17/12/2010

L'interruption de la fourniture d'électricité ne caractérise pas une situation d'urgence au sens de l'art L1311-4 et que son rétablissement n'a pas pour objet le respect des règles d'hygiène; qu'il en résulte que le préfet était incompétent pour prendre un arrêté sur le fondement de cet article;

Mais une installation électrique dangereuse fonde un arrêté du L1311-4 (nombreuse jurisprudence sur ce point)

CAA de Marseille arrêt du 12/12/2022

"Par un arrêté du 28 novembre 2017 le préfet des Alpes-de-Haute-Provence a, sur le fondement de l'article L. 1311-4 du code de la santé publique, mis en demeure l'indivision B... de mettre en sécurité l'installation électrique et de fournir un certificat de conformité électrique de la maison individuelle située(04)." L'indivision B... n'ayant pas déféré à cette mise en demeure, le préfet a fait procéder d'office aux travaux puis a émis le 16 octobre 2018, à l'encontre de M. C... B... seul, un titre de perception d'un montant de 2 254,28 €" " présentait des risques électriques manifestes liés au réseau électrique anarchique datant de différentes époques, non sécurisé et dangereux compte tenu de l'absence de différentiel 30 mA, de la présence de prises sans broche de terre, de branchements anarchiques et de sucre porte fusible en porcelaine."....

Et de conclure :

"Il résulte de tout ce qui précède que les conditions de réalisation de l'exécution d'office de travaux pour mettre fin au danger ponctuel imminent pour la santé publique étaient réunies et que les travaux réalisés d'office n'ont pas excédé ceux qui étaient nécessaires pour faire cesser ce danger."

La suspension de l'alimentation en eau potable d'un foyer de travailleurs migrants justifie l'arrêté du préfet ayant imposé au gérant du foyer le rétablissement de l'eau potable, quelles que soient les autres circonstances. **(CE 23/06/2000)**

Le nettoyage d'une parcelle : mise *"en demeure des propriétaires de la parcelle de débarrasser l'ensemble de celle-ci des déchets notamment putrescibles, électroménagers, des bombonnes de gaz et de l'eau croupie qui s'y trouvaient, de désinsectiser, dératiser, nettoyer et désinfecter cette parcelle et de supprimer les risques d'incendie et d'électrocution notamment en mettant en sécurité l'installation électrique" : CAA de Paris 19/10/2021, 20PA03393*

Le débarras et nettoyage d'un logement : CAA de Paris 26/09/2022, 21PA06088

"dans le logement de 70 m² de Mme B..., l'espace nécessaire à la rotation de la porte d'entrée était le seul accessible dans son logement du fait de la présence dans tout l'espace, à plus d'un mètre de hauteur, d'empilements d'objets divers ne laissant aucun cheminement

praticable et que cette situation a perduré après l'arrêté préfectoral du 10 avril 2018 prescrivant les mesures pour mettre fin au danger imminent pour la santé publique,.....
"Ainsi les mesures ordonnées répondaient aux conditions posées par l'article L. 1311-4 du code de la santé publique." Travaux d'office et créances recouvrables fondés.

Situation analogue d'un logement encombré ayant entraîné un arrêté du préfet, sans exécution d'office : **CAA de PARIS, 29/09/2020, 19PA01615**

Le déversement d'eaux usées **CAA de VERSAILLES, 28/02/2020, 17VE02528**

"Au vu de ce rapport et par un arrêté n° 16-0275 HI URG MR du 19 août 2016 pris, après respect du contradictoire, en application de l'article L. 1311-4 du code de la santé publique, le préfet de la Seine-Saint-Denis a mis en demeure les trois copropriétaires dont M. C... d'assurer une évacuation efficace et sécurisée des eaux usées dans un délai de trois jours à compter de la notification de cet arrêté." (et travaux d'office recouverts sur les 3 copropriétaires concernés)