

Questions sur les locaux impropres par nature à l'habitation

Un peu d'histoire

Pour bien comprendre le champ d'application des textes applicables aux locaux impropres par nature à l'habitation figurant au code de la santé publique (CSP) et examiner, en particulier, la question du traitement de locaux impropres devenus vacants, il n'est pas inutile de rappeler l'histoire de ces textes.

La notion de locaux impropres par nature à l'habitation remonte fort loin dans le temps : l'interdiction d'occuper des caves, sous-sols ou pièces noires figure dans le 1^{er} modèle de règlement sanitaire municipal, en 1903, rendu obligatoire par la loi de santé publique de 1902.

Cette interdiction de mettre à disposition aux fins d'habitation de tels locaux est introduite au code de la santé publique par la loi Vivien de 1970. Codifiée sous le L43 du CSP la disposition stipulait que :

« Toute personne qui aura mis à disposition, à titre gratuit ou onéreux, aux fins d'habitation, des caves, sous-sols, combles et pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur et qui n'aura pas déféré dans le délai d'un mois à la mise en demeure du préfet de mettre fin à cette situation sera passible des peines édictées au dernier alinéa de l'article L.45. »

Cette version a été modifiée lors de la réforme de la codification du CSP en 2000, devenue le L1336-3

« Art. L. 1336-3. - Le fait de mettre à disposition, à titre gratuit ou onéreux, aux fins d'habitation, des caves, sous-sols, combles et pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur et de ne pas déférer dans le délai d'un mois à la mise en demeure du représentant de l'Etat dans le département de mettre fin à cette situation est puni de trois ans d'emprisonnement et de 500 000 F d'amende.»

Version quasi inchangée par la loi SRU de décembre 2000

Jusqu'à l'ordonnance de 2005 qui a mis à jour les dispositions relatives à l'insalubrité et au péril, l'interdiction de mettre à disposition de tels locaux était applicable aux locaux effectivement occupés et passible de sévères sanctions pénales. Il n'y avait pas de mesure administrative préalable à la constatation de l'état d'inhabitabilité des lieux et à leur sanction pénale. C'était une simple écriture pénale.

L'ordonnance de décembre 2005 a clarifié ce point, suite aussi à une jurisprudence en ce sens, et a réécrit cet article codifié en **L1331-22** dans les termes suivants :

« Les caves, sous-sols, combles, pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur et autres locaux par nature impropres à l'habitation ne peuvent être mis à disposition aux fins d'habitation, à titre gratuit ou onéreux. Le préfet met en demeure la personne qui a mis les locaux à disposition de faire cesser cette situation dans un délai qu'il fixe.

« Les dispositions de l'article L. 521-2 du code de la construction et de l'habitation sont applicables aux locaux visés par la mise en demeure. La personne qui a mis les locaux à disposition est tenue d'assurer le relogement des occupants dans les conditions prévues par l'article L. 521-3-1 du même code ; à défaut, les dispositions de l'article L. 521-3-2 sont applicables. »

Le texte de cet article L1331-22 est encore enrichi par une ordonnance de février 2010

Article L1331-22

« Les caves, sous-sols, combles, pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur et autres locaux par nature impropres à l'habitation ne peuvent être mis à disposition aux fins d'habitation, à titre gratuit ou onéreux. Le représentant de l'Etat dans le département met en demeure la personne qui a mis les locaux à disposition de faire cesser cette situation dans un délai qu'il fixe. Il peut prescrire, le cas échéant, toutes mesures nécessaires pour empêcher l'accès ou l'usage des locaux aux fins d'habitation, au fur et à mesure de leur évacuation. Les mêmes mesures peuvent être décidées à tout moment par le maire au nom de l'Etat. Ces mesures peuvent faire l'objet d'une exécution d'office.

Les dispositions de l'article L. 521-2 du code de la construction et de l'habitation sont applicables aux locaux visés par la mise en demeure. La personne qui a mis les locaux à disposition est tenue d'assurer le relogement des occupants dans les conditions prévues par l'article L. 521-3-1 du même code ; à défaut, les dispositions de l'article L. 521-3-2 sont applicables. »

La loi ELAN de 2018 n'a pas modifié cette rédaction sauf à avoir ajouté le paiement d'astreinte.

La réécriture substantielle des dispositions relatives à l'insalubrité a été opérée par l'ordonnance de simplification et coordination des mesures de traitement de l'habitat indigne de septembre 2020.

Observations

Les rédactions rappelées ci-dessus montrent que le traitement des situations visées a été largement pénal et ne s'appliquait de ce fait qu'à des locaux effectivement occupés. Il y était également rattaché un droit des occupants protecteur à la charge du logeur.

Le complément du texte par l'édition d'une mesure administrative n'avait pas créé de procédure administrative formalisée et pendant longtemps le juge administratif a fait application de la théorie de la « compétence liée » : vu l'état manifestement impropre par nature à l'habitation le préfet était tenu de prendre la mesure d'interdiction définitive d'habiter. Le Conseil d'Etat était revenu sur cette jurisprudence dite de la « compétence liée » en 2011 dans sa réponse une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée sur l'art L.1331-22 du CSP. Dans sa **décision du 9/5/2011, le Conseil d'Etat** a repoussé l'argumentaire d'inconstitutionnalité mais a rappelé *que le respect du contradictoire s'imposait à l'autorité administrative, notamment, en application des dispositions combinées de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 relative aux relations des citoyens avec l'administration.*

La rédaction aujourd'hui applicable

La rédaction aujourd'hui applicable en la matière tient compte de cette obligation et s'insère dans le corpus de simplification et d'unification¹ des procédures d'insalubrité apporté par l'ordonnance de septembre 2000.

Les procédures applicables aux différentes situations d'insalubrité résultent de la combinaison du respect des procédures prévues notamment aux articles L511-8, L511-10 et

¹ Cette volonté unificatrice n'est pas sans poser des questions car en matière de locaux impropres, certaines dispositions sont inadéquates... par exemple, l'interdiction définitive d'habiter s'applique au regard de l'état des lieux et non en fonction de l'impossibilité ou du cout de travaux comme le prévoit l'article L511-11 du CCH...

R511-3 du CCH et des dispositions spécifiques des articles L1331-22 et L1331-23 nouveaux du CSP.

Le L511-10 et le R511-3 imposent qu'une lettre contradictoire soit adressée au propriétaire (*ou au logeur*) qui, dans les cas visés au L1331-23 du CSP, est invité à répondre dans le délai de 15 jours (au lieu d'un mois pour les autres situations, hors copropriété). La saisine du Coderst préalable aux arrêtés d'insalubrité n'est plus obligatoire, mais rien ne s'oppose à ce qu'elle soit sollicitée y compris pour des locaux « impropres ».

Les dispositions propres au contenu de la notion d'insalubrité figurent aux articles L1331-22 et L1331-23 du CSP :

Article L1331-22

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 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.

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.

Article L1331-23

Ne peuvent être mis à disposition aux fins d'habitation, à titre gratuit ou onéreux, les locaux insalubres dont la définition est précisée conformément aux dispositions de l'article L. 1331-22, que constituent les caves, sous-sols, combles, pièces dont la hauteur sous plafond est insuffisante, pièces de vie dépourvues d'ouverture sur l'extérieur ou dépourvues d'éclairage naturel suffisant ou de configuration exigüe, et autres locaux par nature impropres à l'habitation, ni des locaux utilisés dans des conditions qui conduisent manifestement à leur sur-occupation.

La mention selon laquelle le préfet pouvait prescrire, le cas échéant, toutes mesures nécessaires pour empêcher l'accès ou l'usage des locaux aux fins d'habitation, au fur et à mesure de leur évacuation a disparu du texte et la disposition générale prévue au L511-11 du CCH ne paraît pas viser la situation des « impropres »².

La rédaction de ces articles montre que le L1331-23 est une déclinaison particulière du L1331-22 qui définit dans son 1^{er} alinéa ce qu'est un local insalubre en ce qu'il expose les personnes à un danger ou un risque, notamment *s'il le constitue par lui-même*, local qui peut être vacant. Le 3^{ème} alinéa précise que la définition des situations d'insalubrité résulte du décret RSHS du 29 juillet 2023 et du RSD pour la partie du décret annulée par le Conseil d'Etat.

Dès lors rien ne s'oppose à ce qu'un local constaté comme impropre à l'habitation et devenu vacant³ fasse l'objet d'un arrêté l'interdisant définitivement à l'habitation, de façon à ce qu'il ne puisse plus être habité, comme le précise le texte. La rédaction actuelle du L1331-23 ne dispose pas que cette interdiction ne s'applique qu'au moment où le local est occupé, mais prévoit plus généralement que son occupation, actuelle ou future, aux fins d'habitation est interdite. En effet, les rédactions combinées des L1331-22 et L1331-23 permettent

² Encore que là encore le texte soit ambigu...

³ Il n'est évidemment pas question d'interdire à l'habitation toutes les caves, sous-sols, cabanes de jardin ou combles de France et de Navarre, mais bien de viser les locaux qui ont été effectivement habités...

clairement cette interprétation, alors que les rédactions antérieures étaient seulement applicables aux locaux occupés.

Et, enfin, sur le plan de l'efficacité des politiques publiques, il serait particulièrement absurde soit de laisser l'occupant dans les lieux, le temps de la procédure, pour pouvoir édicter l'arrêté, soit, cet occupant ayant été relogé, s'interdire de prendre l'arrêté nécessaire pour que ce local impropre ne soit pas reloué...