

LA NOTION D'URGENCE EN INSALUBRITÉ

Un peu d'histoire

Contrairement aux procédures de péril qui connaissent une procédure de péril imminent depuis l'origine, la notion d'urgence en habitat insalubre est récente : elle date de l'ordonnance de 2005 qui a créé un article L1331-26-1 au code de la santé publique (CSP) comme si sa nécessité n'était jamais apparue.

Les services d'hygiène de l'habitat des DDASS utilisaient l'article L17 du CSP pour traiter des problèmes ponctuels dans des domaines divers, l'habitat n'en étant qu'un cas parmi d'autres. Ce L17 a été codifié en 2000 sous l'article L1311-4 dont le champ reste identique, l'angle « épidémie » étant prédominant. La loi de santé publique de 2004 « sort » les épidémies de cet article qui reste un mécanisme applicable aux cas de « danger ponctuel imminent pour la santé publique » sans application spécifique à l'habitat.

Le danger sanitaire ponctuel en matière d'habitat apparaît dans l'ordonnance de 2005 qui complète la réforme des procédures applicables aux immeubles insalubres et dangereux, effectuée en 2000.

C'est cette même ordonnance du 15 décembre 2005 qui institue une procédure d'urgence spécifique à l'habitat insalubre à l'article L1331-26-1 du CSP, ainsi libellé :

« Lorsque le rapport prévu par l'article L. 1331-26 fait apparaître un danger imminent pour la santé ou la sécurité des occupants lié à la situation d'insalubrité de l'immeuble, le préfet met en demeure le propriétaire, ou l'exploitant s'il s'agit de locaux d'hébergement, de prendre les mesures propres à faire cesser ce danger dans un délai qu'il fixe.

Si l'exécution des mesures prescrites par cette mise en demeure rend les locaux temporairement inhabitables, les dispositions des articles L. 521-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation sont applicables.

Le préfet procède au constat des mesures prises en exécution de la mise en demeure.

Si les mesures prescrites n'ont pas été exécutées dans le délai imparti, le préfet procède à leur exécution d'office.

Si le propriétaire ou l'exploitant, en sus des travaux lui ayant été prescrits pour mettre fin au danger imminent, a réalisé des travaux permettant de mettre fin à toute insalubrité, le préfet en prend acte. »

La rédaction de cet article faisait clairement apparaître qu'il s'appliquait à un danger imminent apparu lors du rapport de visite de l'inspecteur de salubrité et ne constituait qu'une intervention urgente dans une situation d'insalubrité de l'immeuble qui faisait l'objet parallèlement de la procédure formalisée d'insalubrité.

De plus, cet article organisait la protection des occupants qui bénéficiaient ainsi, notamment, de la suspension du bail et de celle du loyer.

Cet article a été abrogé par l'ordonnance de 2020 qui a simplifié et partiellement unifié les procédures d'insalubrité et de péril.

Les textes applicables aujourd'hui en matière d'urgence en insalubrité

L'urgence des situations d'insalubrité et d'insécurité fait l'objet d'un article commun aux deux procédures d'insalubrité et d'insécurité, ainsi libellé :

Article L511-19 du code de la construction et de l'habitation (CCH)

« En cas de danger imminent, manifeste ou constaté par le rapport mentionné à l'article L. 511-8 ou par l'expert désigné en application de l'article L.511-9, l'autorité compétente ordonne par arrêté et sans procédure contradictoire préalable les mesures indispensables pour faire cesser ce danger dans un délai qu'elle fixe.

Lorsqu'aucune autre mesure ne permet d'écarter le danger, l'autorité compétente peut faire procéder à la démolition complète après y avoir été autorisée par jugement du président du tribunal judiciaire statuant selon la procédure accélérée au fond. »

Cet article est complété par l' **article L511-21** qui stipule que :

« Si les mesures ont mis fin durablement au danger, l'autorité compétente prend acte de leur réalisation et de leur date d'achèvement. Elle prend un arrêté de mainlevée conformément à l'article L.511-14.

Si elles n'ont pas mis fin durablement au danger, l'autorité compétente poursuit la procédure dans les conditions prévues par la section 2. »

Ce dernier article qui reprend des dispositions qui figuraient au L1331-26-1 du CSP et au L511-3 du CCH, propre au péril imminent, montre que le traitement du danger urgent constaté ne fait pas l'économie du traitement pérenne de l'insalubrité ou de l'insécurité constatées par l'engagement de la procédure adéquate – sauf si ces travaux pérennes ont été exécutés par le propriétaire au-delà des travaux urgents prescrits.

En clair ces articles constituent la 1^{ère} phase du traitement de l'insécurité mais aussi d'une situation d'insalubrité, au titre de l'urgence constatée, phase normalement suivie par la procédure formalisée – respect du contradictoire- applicable à la situation analysée.

De plus, comme les anciens articles du CSP et du CCH, cet arrêté d'urgence ouvre aux occupants les protections spécifiques prévues par les procédures « ordinaires ».

Quelle utilité d'appliquer cet article L511-19 en insalubrité et dans quels cas ?

Dans la généralité de sa rédaction, cet article peut s'appliquer à toutes les situations d'insalubrité énoncées aux articles L1331-22 et L1331-23 du CSP, dont on rappelle que :

- le L1331-22 vise les situations d'habitat insalubre qui ne répondent pas aux règles d'hygiène de l'habitat prévues par décret
- le L1331-23 vise le sous-ensemble constitué par les locaux impropres par nature à l'occupation et les situations de suroccupation manifeste

Le fait qu'une procédure d'urgence puisse être engagée lors de la constatation de l'insalubrité d'un logement, présentant d'autres risques sanitaires et qui devront faire l'objet de la procédure « ordinaire », ne souffre pas de difficulté particulière. C'est le rapport de l'inspecteur de salubrité qui atteste de la situation d'urgence. L'esprit du texte, tel que rappelé ci-dessus, veut que le danger urgent ne soit pas que ponctuel mais fasse partie d'autres facteurs d'insalubrité qui conduiront normalement à la poursuite de la procédure contradictoire.

Quels types de mesures peuvent être édictées par un arrêté d'urgence en insalubrité ?

L'article L511-19 du CCH est peu disert sur ce point et stipule simplement que : *« l'autorité compétente ordonne par arrêtéles mesures indispensables pour faire cesser ce danger dans un délai qu'elle fixe ».*

Ce qui laisse toute liberté à l'autorité d'édicter toute mesure justifiée par la situation : réalisation de travaux urgents, toute mesure pour écarter le danger, mais aussi l'interdiction temporaire d'habiter, qui peut être précédé d'une évacuation, même si le texte ne le précise pas...

*La procédure d'urgence est-elle applicable aux situations relevant du L1331-23 du CSP, à savoir les locaux impropres par nature à l'habitation, et qui, de ce fait, entraînent nécessairement une interdiction définitive d'habiter ?

En droit, rien ne s'y oppose. Mais dans la réalité des locaux concernés, on peut se poser la question de sa pertinence. En effet, quelle est la justification d'imposer des travaux ou des mesures d'urgence dans un local inhabitable et dont le seul traitement opérationnel est constitué par l'interdiction définitive d'habiter et le relogement de l'occupant ?

Certes, il peut y avoir des situations où un danger imminent pour la santé apparaît et que l'on souhaite traiter pour protéger l'occupant, sans attendre l'arrêté et surtout le relogement de la personne. *Mais dans un tel cas, le délai de relogement peut être fort court et ce relogement peut parfaitement être précédé d'un hébergement provisoire pour sortir au plus vite l'occupant de son lieu d'habitation. Et si vraiment l'urgence et le danger sont tels pour l'occupant, un ordre d'évacuation¹ peut être prononcé et effectué.*

Si, néanmoins, une mesure d'urgence s'impose, une injonction sur le fondement de l'article L1311-4 peut être prise, dans l'attente de la notification de l'arrêté portant interdiction définitive d'habiter. Il est vrai que, dans ce cas, l'occupant ne bénéficie pas de la suspension des loyers, mais il bénéficie de la suspension de son bail par l'application de l'article 15 de la loi « bailleurs-locataires » dès la réception de la lettre contradictoire. Il ne peut, non plus, faire l'objet d'une demande d'expulsion en application de l'article 1719 du code civil.

Le recours à l'article L1311-4 du CSP

Dans sa rédaction actuelle, non modifiée par l'ordonnance de 2020, il stipule que :

« 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. »

Cet article permet nombre d'interventions pour traiter des situations urgentes mais ponctuelles dans l'habitat. Il n'a pas pour vocation de se substituer à l'article L511-19 du CCH, dès lors que le danger sanitaire n'est pas ponctuel mais est lié à d'autres facteurs d'insalubrité qui nécessiteront la prise d'un arrêté « ordinaire ».

L'arrêté du L1311-4 n'entraîne aucune protection des occupants, ni suspension du loyer ou du bail : il ne peut donc se substituer au L511-19 du CCH.

Mais il permet d'édicter une mesure urgente sur un élément ponctuel, qui fait l'objet de mesures ou de travaux à exécuter dans un délai très court.

Cela signifie que chaque situation d'insalubrité doit être examinée dans son contexte, lorsqu'apparaît un danger urgent et doit conduire à la mise en œuvre de la mesure adéquate sur la bonne base juridique – L511-19 ou L1311-4 – tout en prenant en compte le droit des occupants.

¹ On rappelle que l'évacuation est une mesure de sécurité publique répondant à l'urgence et ne doit pas être confondue avec une expulsion, prononcée par un juge et privant l'occupant de tout droit d'occupation, ce qui n'est pas le cas de l'évacuation.