

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'emploi, de la cohésion
sociale et du logement

NOR : SOCX0500256R/B1

ORDONNANCE

relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux

RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Monsieur le Président,

La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, en son article 122, a autorisé le Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures nécessaires à la lutte contre les différentes formes d'habitat que l'on peut qualifier « d'indignes », car contraires à la dignité humaine, dont le traitement relève des pouvoirs de police administrative exercés par les maires et les préfets, et que sont les logements insalubres, les immeubles menaçant ruine et les établissements d'hébergement dangereux.

Les mesures proposées dans cette ordonnance répondent aux objectifs fixés aux 1°, 2°, 3°, 4°, 6°, 7° et 8° de l'article 122. Le 5° de cet article, relatif à la création d'un dispositif de séquestre immobilier spécial, fera l'objet d'une seconde ordonnance, le délai fixé au gouvernement étant de quatre mois supplémentaires.

Les objectifs de cette première ordonnance sont ainsi rappelés :

- 1° Simplifier et harmoniser les divers régimes de police administrative ;
- 2° Faciliter la réalisation des travaux ainsi que l'hébergement et le relogement des occupants et préciser en la matière les responsabilités respectives des autorités de l'Etat et des collectivités locales ou de leurs groupements ;
- 3° Mieux préserver les droits des occupants et propriétaires de bonne foi ;
- 4° Compléter le régime des sanctions pénales prévues à l'article L. 1336-4 du code de la santé publique et aux articles L. 511-6 et L. 521-4 du code de la construction et de l'habitation et les harmoniser avec les dispositions du code pénal actuellement en vigueur ;
- 6° Faciliter le traitement d'urgence des situations d'insalubrité ;

7° Permettre l'application par le maire de la commune concernée des mesures d'urgence prises par le préfet en application de l'article L. 1311-4 du code de la santé publique, et le recouvrement des sommes ainsi engagées ;

8° Aménager la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, notamment pour accélérer l'expropriation des immeubles déclarés insalubres irrémédiables.

Le champ d'application territorial de cette ordonnance est identique à celui de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale et comprend la métropole, les départements et régions d'outre-mer.

L'ordonnance est composée de quatre titres principaux, respectivement relatifs aux immeubles insalubres, aux bâtiments menaçant ruine, au relogement des occupants et à l'expropriation des immeubles insalubres, et d'un cinquième, comprenant des dispositions diverses.

TITRE I^{ER} - DISPOSITIONS RELATIVES AUX IMMEUBLES INSALUBRES

Ce titre traite de l'hygiène dans l'habitat, des locaux, installations, immeubles ou îlots insalubres et porte modification des articles du code de la santé publique y afférents.

Article 1^{er}

Cet article complète en matière d'habitat l'article L. 1311-4 qui concerne le danger ponctuel imminent du au non respect des règles d'hygiène. Il prévoit la réalisation d'office des mesures prescrites notamment par le maire et la récupération de la créance.

Si la personne redevable de l'obligation de respecter les mesures d'hygiène ne peut être identifiée, les mesures effectuées d'office seront à la charge de l'Etat.

Article 2

Cet article est relatif aux mesures administratives permettant de mettre fin à l'insalubrité de locaux, installations impropres à l'habitation ou immeubles, groupes d'immeubles insalubres, totalement ou partiellement. D'une part, il clarifie l'organisation des articles du code de la santé publique relatifs à l'insalubrité des locaux ou immeubles tout en en modifiant la numérotation et, d'autre part, il précise les dispositions applicables pour faciliter les travaux de sortie d'insalubrité et intervenir en cas d'urgence. Il harmonise les dispositions applicables dans toutes les procédures (droit des occupants, réalisation de travaux d'office, récupération des créances, notamment).

La logique de cette réorganisation est de traiter dans les premiers articles, réécrits, les situations « ponctuelles », installations impropres à l'habitation, inhabitables par nature, locaux inadaptés, ou mis à disposition dans des conditions conduisant manifestement à leur suroccupation, qui justifient des procédures rapides et simples. Sont ensuite développées les deux procédures de déclaration d'insalubrité qui correspondent à des réalités différentes et

dont la procédure est plus formalisée : périmètre délimité par arrêté du préfet, procédure d'insalubrité sur un immeuble ou groupe d'immeubles, avec l'introduction, dans cette dernière, de mesures d'urgence.

Le I est une mesure de coordination qui annonce la nouvelle organisation des articles, en remplaçant l'article L. 1331-25 qui devient l'article L. 1331-17 et abroge l'article L. 1331-32.

Le II est relatif aux locaux inhabitables par nature. Il insère un nouvel article L. 1331-22 qui reprend et complète l'ancien article L. 1337-3, alors inclus dans les dispositions pénales, sans en modifier le dispositif. Il étend la liste actuelle des locaux ne pouvant être mis à disposition aux fins d'habitation à tous les locaux impropres par nature à l'habitation.

Le préfet met en demeure la personne qui a mis ces locaux à disposition aux fins d'habitation d'y mettre fin dans le délai qu'il fixe.

Les différentes conséquences de droit liées au droit des occupants sont précisées (harmonisation avec les dispositions existantes).

L'incrimination pénale est reportée dans les nouvelles dispositions pénales, qui font l'objet de l'article 3.

Le III est relatif aux locaux dont les conditions d'usage ou la suroccupation ne sont pas compatibles avec la salubrité et qui peuvent donner lieu à injonction ou mise en demeure par le préfet, après avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires ou technologiques.

Les deux articles insérés, le L. 1331-23 et le L. 1331-24 sont des réécritures actualisées de l'article L. 1331-24.

Le champ d'application du L. 1331-23 nouveau porte sur les locaux mis à disposition dans des conditions aboutissant manifestement à surpeuplement. Cette disposition vise des « marchands de sommeil » qui louent des locaux en suroccupation et en toute connaissance de cause. Elle ne vise pas les logements dont la suroccupation est le fait des occupants, dont le propriétaire ne peut être tenu pour responsable.

L'article L. 1331-24 nouveau traite de locaux qui peuvent être dangereux pour les occupants en raison de l'utilisation qui en est faite. Ces locaux ne sont pas en eux-mêmes impropres à l'habitation, contrairement à ceux qui sont visés par l'article L. 1331-22. Aussi des injonctions du préfet peuvent permettre de mettre fin aux dangers constatés, notamment par une remise en état des lieux.

Sont étendues à ces articles les mesures existant dans les autres articles du code de la santé publique, relatives, en particulier, à la récupération des créances publiques et au droit des occupants.

Le IV codifie à l'article L. 1331-25 nouveau l'ancien article L. 1331-23 relatif aux périmètres insalubres. Le régime de cette déclaration d'insalubrité, dont le champ n'est pas

modifié, est aligné sur celui de la déclaration régie par l'article suivant L. 1331-26, dans un but d'harmonisation.

Le V est relatif à l'article L. 1331-26, qui pose les principes de l'initiative et de l'engagement de la procédure de déclaration de l'insalubrité des immeubles et groupes d'immeubles.

Est insérée dans cet article, dont l'écriture est inchangée, la définition de la notion d'insalubrité irrémédiable.

La qualification juridique du réparable ou de l'irréparable est souvent difficile et source de contentieux, contentieux parfois d'interprétation délicate. Afin d'assurer une meilleure sécurité juridique des actes, cet article définit de façon claire l'irréparabilité, qui est une notion juridique et non technique, en prenant comme références l'impossibilité technique de réaliser les travaux nécessaires pour résorber l'insalubrité du bâtiment concerné, ou leur coût, lorsque celui-ci est plus onéreux que celui de la reconstruction du bâtiment. Aucune référence à des considérations de valeur vénale ou de revenus locatifs n'est prise en compte dans cette définition. Cette disposition implique que le caractère irrémédiable du bâtiment s'apprécie pour l'ensemble de celui-ci. Il convient en effet d'éviter que des parties différentes d'un même bâtiment puissent être déclarées, les unes insalubres réparables et les autres, insalubres irréparables.

En termes de politique publique, cela conduit à encourager la réalisation de travaux de réhabilitation, à préciser les obligations de propriétaires qui parfois laissent se dégrader leur bien tout en bénéficiant d'une importante rentabilité locative. Cela conduit aussi à permettre le maintien dans les lieux des occupants, ou leur retour, et à éviter le relogement systématique, toujours difficile, lorsqu'il n'est pas justifié. Enfin, cette clarification permet de mieux circonscrire le champ de l'expropriation dérogatoire de droit commun, en application de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970, tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, qui fait l'objet du titre IV ci-après.

Conformément au 6° de l'article 122 de la loi de programmation pour la cohésion sociale, **le VI** institue, à l'article L. 1331-26-1 nouveau, un dispositif destiné à faciliter le traitement d'urgence des situations d'insalubrité.

Ce mécanisme ne constitue pas une procédure nouvelle, mais s'inscrit dans celle qui est poursuivie en application des articles L. 1331-26 et suivants. Cette dernière présente un caractère partiellement contradictoire, protectrice des droits du propriétaire, impose des délais précis, et peut être relativement longue à mettre en œuvre avant d'aboutir à l'arrêt d'insalubrité, ce qui ne permet pas d'agir en urgence, d'intervenir pour garantir des conditions d'hygiène et de sécurité minimales aux occupants, ni leurs droits d'occupation. Pour ces raisons, il est prévu un mécanisme d'intervention d'urgence, analogue à ce que peut être le péril imminent en matière d'immeubles menaçant ruine, préalable à l'examen de la situation par la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires ou technologiques.

Cet article autorise le préfet, saisi par le rapport motivé du directeur départemental des affaires sanitaires et sociales ou du directeur du service communal d'hygiène et de santé, à mettre en demeure un propriétaire de procéder aux mesures indispensables pour assurer les conditions minimales d'hygiène ou de sécurité de l'habitat dans un délai qu'il fixe, sans préjuger de la poursuite de la procédure de déclaration d'insalubrité des articles L. 1331-26 et suivants.

Si les travaux d'urgence n'ont pas été réalisés ou si des mesures complémentaires sont nécessaires pour résorber l'insalubrité, l'arrêté sera pris par le préfet après avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires ou technologiques ; si les travaux effectués par le propriétaire, notamment ceux qu'il aurait effectués en sus des mesures d'urgence prescrites, ont mis fin à toute insalubrité, le préfet en prendra acte et la procédure ne sera pas poursuivie.

Le **VII** réécrit l'article L. 1331-28, relatif aux déclarations d'insalubrité réparable et irréparable et précise leurs principaux effets.

Le I de cet article concerne la déclaration d'insalubrité irréparable. Le délai maximum de prise d'effet de l'interdiction définitive d'habiter passe de six mois à un an. Ce nouveau délai doit permettre d'assurer effectivement un relogement, tenant compte des difficultés locales et sociales, le délai de six mois s'étant souvent avéré trop court, ce qui a entraîné le maintien d'occupants sans droit ni titre dans des locaux interdits définitivement à l'habitation.

Un nouvel alinéa précise que le préfet peut prescrire les mesures nécessaires pour empêcher toute utilisation des locaux déclarés insalubres irréparables. Il prévoit aussi, et c'est une novation importante, que le maire, au nom de l'Etat, peut en cas de nécessité, les décider, que celles-ci aient été préalablement prescrites ou non ; dans tous les cas, l'exécution d'office est prévue. Cette mesure permet aux maires de procéder d'urgence aux mesures indispensables, notamment pour prévenir le squat, y compris sur des immeubles vacants déclarés insalubres depuis longtemps.

Le II de ce même article assure la coordination avec les dispositions du code de la santé publique relatives à la lutte contre la présence de plomb issues de la loi du n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique : les mesures nécessaires pour remédier à l'insalubrité comprennent, en tant que de besoin, les travaux nécessaires pour supprimer l'accessibilité au plomb. Cette disposition dispense de superposer deux procédures distinctes, l'une au titre de l'insalubrité, l'autre au titre du plomb et permet de faire engager d'éventuels travaux d'office, notamment palliatifs au titre du plomb, tout en assurant un traitement complet de l'immeuble concerné.

Le même II précise le contenu des mesures appropriées pour mettre fin à l'insalubrité. Aucun texte ne définit la nature des travaux pouvant être imposés au propriétaire lorsque l'insalubrité est qualifiée de réparable : ceci concerne, en particulier la nature des équipements sanitaires ou, plus largement, des éléments permettant l'usage d'habitation, pouvant être prévus par l'arrêté d'insalubrité. Outre d'être salubre après travaux, un logement devrait aussi comporter les éléments conformes à l'usage d'habitation, tels que sanitaires, salle d'eau, chauffage et coin cuisine, de façon à assurer les conditions d'hygiène et de sécurité de l'habitat, équipements définis par référence à ceux qui sont prévus dans le décret n° 2002-120 du 30

janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Il s'agit, ainsi, d'éviter la situation où un logement pourrait être « juridiquement » salubre sans disposer des équipements relevant de la décence. Une telle situation avait pour conséquence de laisser un bailleur relouer un logement non décent, alors que la loi lui impose, par ailleurs, de louer un logement décent. Cela conduisait aussi le locataire qui réintègre son logement après travaux à devoir saisir le juge d'instance pour obtenir l'installation d'équipements de base manquants, ce qui introduisait une complication procédurale difficilement compréhensible et s'analysait concrètement comme une atteinte au droit du locataire à bénéficier d'un logement décent, droit reconnu comme étant de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel.

Aussi, pour des raisons de lisibilité juridique, politique et sociale, il est précisé que les mesures prescrites pour résorber l'insalubrité remédiable d'un logement peuvent inclure, en tant que de besoin, des équipements correspondant à la décence du logement, sans pour autant transférer à l'autorité administrative et au juge administratif le contrôle de l'ensemble de la décence, qui relève du juge judiciaire, compétent pour connaître des rapports locatifs.

Le III du même article complète le contenu des arrêtés d'insalubrité, en cas d'interdiction définitive ou provisoire d'habiter. La disposition prévoit d'inclure dans l'arrêté le délai dans lequel le propriétaire doit avoir fait connaître au préfet l'offre précise de relogement ou d'hébergement qu'il a faite à l'occupant ; sans cela, les pouvoirs publics sont dans l'incapacité pratique d'assurer le relogement des occupants avant l'expiration du délai d'interdiction d'habiter, sauf à risquer un contentieux avec le propriétaire ou laisser les occupants sans droit ni titre.

Le VIII renvoie à l'article L. 1331-28-1, relatif aux formalités de publicité, au régime particulier de la publicité foncière dans les départements de la Moselle, du Haut Rhin et du Bas Rhin.

Le IX est relatif aux articles L. 1331-28-2 à L. 1331-31, qui sont partiellement réécrits.

L'article L. 1331-28-2 nouveau est relatif aux droits des occupants.

Au I il renvoie aux dispositions prévues aux articles L. 521-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation en matière de droit au relogement et au droit des baux (ancien article L. 1331-31).

Le II élargit aux nouvelles mesures d'urgence (article L. 1331-26-1) les règles définies à l'article L. 521-2 du code de la construction et de l'habitation en matière de bail d'habitation. Il précise, en outre, que les locaux vacants ne peuvent être ni loués ni mis à disposition pour quelque usage que ce soit dans un immeuble déclaré insalubre, sans que soit prévue une interdiction d'habiter.

Le III a pour objet de conditionner explicitement la possibilité pour le préfet, en cas de défaillance du propriétaire, de demander l'expulsion des occupants d'un immeuble frappé d'un arrêté d'interdiction d'habiter, dont le délai imparti pour le départ de ces derniers est arrivé à

échéance, à l'existence effective d'une offre d'hébergement ou de relogement. L'article L. 1331-28-3 nouveau est relatif à la levée des arrêtés d'insalubrité lorsque les travaux prescrits ont été réalisés ou que les travaux effectués ont mis fin à toute insalubrité, lorsque celle-ci était qualifiée d'irréparable : en effet, rien ne s'oppose à ce qu'un propriétaire réalise de tels travaux. Cet article reprend des dispositions existantes avec de légères modifications rédactionnelles.

L'arrêté de mainlevée d'insalubrité est notifié, affiché et transmis dans les conditions prévues à l'article L. 1331-28-1

L'article L. 1331-29 nouveau est relatif à la réalisation des travaux d'office, lorsque le propriétaire est défaillant.

Le I de cet article permet à l'autorité administrative, c'est-à-dire le préfet ou le maire agissant au nom de l'Etat, de réaliser d'office des travaux urgents pour la santé et la sécurité des occupants dans des logements déclarés insalubres irréparables et toujours occupés, avant relogement.

En cas de démolition prescrite par l'arrêté et non exécutée, celle-ci ne pourra être exécutée d'office par l'autorité administrative qu'après autorisation par ordonnance du juge judiciaire statuant en la forme des référés. Le régime de la démolition est ainsi clarifié.

Lorsque l'insalubrité est réparable, le II de cet article rappelle que si, après mise en demeure dont le délai est réduit à un mois, le propriétaire n'a pas exécuté les travaux, ceux-ci seront réalisés d'office par l'autorité administrative, c'est-à-dire par le préfet ou le maire agissant au nom de l'Etat. La mention selon laquelle, en cas de difficulté, le juge des référés devait être saisi avant engagement de travaux d'office a été supprimée car superflue, s'agissant d'une disposition de procédure de portée générale prévue au code de procédure civile.

Le III ouvre la possibilité pour l'Etat de ne se substituer qu'aux seuls copropriétaires défaillants lorsque les travaux prescrits dans l'arrêté portent sur les parties communes d'un immeuble en copropriété. Cette disposition nouvelle a pour objet de faciliter les travaux de sortie d'insalubrité dans ces immeubles, souvent bloqués par un ou peu de copropriétaires. Cette proposition permet de limiter le montant des travaux effectués d'office - et donc des fonds publics avancés - et d'intervenir dans un processus privé de décision - celui de la copropriété - ce qui permet d'accélérer les travaux, de responsabiliser le syndicat de copropriétaires et de ne pas pénaliser les copropriétaires de bonne foi. Dans ce cas, l'Etat est subrogé dans les droits et actions du syndicat à concurrence des sommes par lui versées et bénéficiera, notamment, du privilège immobilier spécial dont bénéficie le syndicat à l'encontre du copropriétaire défaillant, à titre de garantie de la créance.

L'article L. 1331-30 nouveau, est relatif au régime juridique des travaux d'office et aux créances.

Le I rappelle que les travaux exécutés d'office par l'autorité administrative en lieu et place du propriétaire défaillant, sont réalisés pour le compte de ce dernier et à ses frais.

Il étend également aux travaux de sortie d'insalubrité les dispositions de l'article L. 1334-4, prévues en matière de prévention des risques liés à la présence de plomb, aux termes desquelles le régime financier des travaux exécutés d'office dans des locaux squattés est précisé. Ces dispositions permettent aux propriétaires qui bénéficient d'un jugement d'expulsion, non exécuté, à l'encontre d'occupants entrés par voie de fait, de demander au tribunal administratif que tout ou partie des travaux exécutés d'office soit mis à la charge de l'Etat. Pour éviter tout enrichissement sans cause, cette exemption viendra en déduction de l'indemnité à laquelle le propriétaire peut prétendre au titre du préjudice financier né de la décision portant refus de prêter le concours de la force publique.

En II sont reprises des dispositions existantes relatives aux créances des collectivités publiques.

L'article L. 1331-31 nouveau, en son 1°, reprend la disposition de l'article L. 1331-32, abrogé, et prévoit, en son 2°, les conditions d'application par décret en conseil d'Etat, en tant que de besoin pour l'application des textes nouveaux issus de l'ordonnance.

Article 3

Cet article est relatif aux sanctions pénales en matière d'insalubrité qui sont réorganisées, complétées et précisées.

Les articles 1337-2 et 1337-3 sont abrogés par le I.

Le II réécrit un article 1337-4, qui définit les incriminations pénales en matière d'insalubrité ; les sanctions pénales applicables sont harmonisées avec les dispositions actuelles du code pénal ; elles intéressent tant les personnes physiques que les personnes morales.

Les peines complémentaires sont précisées.

La coordination est assurée avec les dispositions prévues à l'article L. 651-10 du code de la construction et de l'habitation, lorsque les poursuites concernent des exploitants de fonds de commerce.

TITRE II. - DISPOSITIONS RELATIVES AUX BÂTIMENTS MENACANT RUINE

Le dispositif propre à la procédure relative aux immeubles menaçant ruine codifié aux articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation date de 1898 et n'a guère été modifié depuis lors. La loi n° 2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000 a apporté des modifications en matière de notification et de publicité foncière et a institué un régime de protection des occupants identique à celui des occupants d'habitats insalubres, mais n'a pas réformé le dispositif lui-même.

Or, la procédure est devenue largement obsolète, en ce que l'arrêté de péril est le seul acte d'un maire qui ne soit pas exécutoire de plein droit, puisque, en cas de silence du propriétaire, l'arrêté doit être homologué par le tribunal administratif. Cette homologation est indispensable pour que le maire soit autorisé à effectuer les travaux d'office et pour qu'une

mesure d'interdiction d'habiter, temporaire ou définitive, soit prise. La complexité et la longueur de la procédure actuelle du péril ordinaire est inadaptée à la réalité du danger et a conduit les maires à recourir, pour des raisons d'efficacité opérationnelle, soit systématiquement au dispositif du péril imminent, y compris en excès de pouvoir - ce qui génère des difficultés contentieuses - soit à leur pouvoir de police générale, lequel peut s'avérer insuffisant en la matière. Enfin, trop souvent les arrêtés de péril imminent ne sont pas suivis d'un arrêté de péril « ordinaire », laissant immeubles et occupants en un état provisoire incompatible avec une saine gestion du bâtiment ou des conditions décentes d'habitat. Les occupants sont contraints à rester dans des lieux difficilement habitables et voient leurs droits insuffisamment protégés.

Certes, le maire, en cas d'urgence, peut prendre un arrêté de péril imminent, procédure rapide et efficace, mais qui n'autorise que des travaux provisoires de type confortatif et renvoie pour supprimer le péril à la procédure contradictoire normale.

Enfin l'écriture législative actuelle n'est pas de lecture facile et renvoie pour une application correcte à une bonne connaissance de la jurisprudence.

De plus, on s'explique mal pourquoi, sauf raisons historiques, une double compétence juridictionnelle intervient en la matière (juge d'instance en péril imminent et juge administratif en péril non imminent).

Aussi est-il proposé de simplifier très sensiblement la procédure du péril « ordinaire », en renvoyant la phase contradictoire avant la signature de l'arrêté de péril, en supprimant l'homologation par le tribunal administratif et en réintégrant les éventuelles interdictions d'habiter dans l'arrêté, de façon à permettre le relogement des occupants et clarifier leur droit au bail.

Le maire est habilité à effectuer les travaux d'office, en cas de défaillance des propriétaires et à leurs frais, après mise en demeure et sans recours à autorisation d'aucun juge, sauf en cas de difficultés selon la procédure du code de procédure civile (cas de refus des occupants ou des propriétaires de laisser entrer dans les lieux, par exemple) à savoir la saisine du juge judiciaire statuant en référé pour autoriser le maire à exécuter les travaux d'office. L'arrêté de péril pourra faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif et, le cas échéant, d'une procédure de référé dans les conditions du droit commun (notamment de la procédure de référé suspension qui a fait la preuve de son efficacité).

En cas de démolition, l'autorisation du juge judiciaire statuant en la forme des référés, gardien traditionnel de la propriété privée, reste requise (comme en insalubrité).

Article 4

Le I est relatif à l'article L. 511-1, qui définit le péril, et précise les mesures à prendre, notamment en cas de péril imminent. Il clarifie les champs respectifs des deux arrêtés de péril, ainsi que leurs relations nécessaires : un arrêté de péril imminent doit normalement être suivi d'un arrêté de péril ordinaire.

Le II apporte des clarifications et harmonisations rédactionnelles à l'article L. 511-1-1 et précise toutes les mesures de publicité communes aux arrêtés de péril imminent et non imminent.

Article 5

Cet article est relatif aux deux procédures du péril, réécrites aux articles L. 511-2 et L. 511-3.

L'article L. 511-2 nouveau précise la nouvelle procédure de l'arrêté de péril non imminent, c'est à dire le péril « ordinaire ».

Le I est relatif à la procédure d'engagement de l'arrêté de péril.

Il est prévu qu'une procédure contradictoire, dont les modalités seront définies par décret en Conseil d'Etat, précèdera l'édition de l'arrêté de péril.

L'arrêté de péril devra préciser, selon le cas, si les travaux sont soit de réparation soit de démolition, le texte actuel laissait le choix au propriétaire, ce qui n'est plus compatible avec le fait que les effets de droit soient différents dans les deux cas, notamment au regard des droits des occupants.

Les mesures indispensables pour préserver les bâtiments mitoyens pourront être prévues dans l'arrêté.

L'arrêté comprendra, en cas de danger, les interdictions d'habiter ou d'utiliser les lieux, ainsi que la date à laquelle le propriétaire doit avoir fait connaître au maire l'offre d'hébergement ou de relogement faite aux occupants de façon à permettre à la commune d'assurer, en cas de défaillance du propriétaire, leur hébergement ou leur relogement dans les délais prévus par l'arrêté.

Le II reprend une disposition existante prévoyant les conditions dans lesquelles le propriétaire peut se libérer de son obligation de réaliser les travaux prescrits.

Le III reprend les dispositions existantes relatives à la levée de l'arrêté de péril et sa publicité, laquelle est identique à celle de l'arrêté lui-même.

Le IV est relatif aux travaux d'office.

Le régime des travaux d'office est simplifié, puisque, le maire pourra, après mise en demeure, faire réaliser les travaux prescrits, sans recours préalable à un juge. En cas de difficulté pour effectuer ces travaux, le maire pourra, dans les conditions du droit commun de la procédure civile s'adresser au juge judiciaire qui statuera en référé. L'autorisation du juge judiciaire statuant en la forme des référés reste requise préalablement à la démolition d'office.

Enfin, comme pour l'Etat en cas d'insalubrité, la possibilité pour la commune de ne se substituer qu'aux seuls copropriétaires défallants lorsque les travaux prescrits dans l'arrêté portent sur les parties communes d'un immeuble en copropriété est prévue. De même, lorsque des travaux seront réalisés d'office dans des locaux squattés, la charge financière finale sera reportée sur l'Etat, les dispositions de l'article L. 1334-4 du code de la santé publique étant rendues applicables.

L'article L. 511-3 nouveau est relatif, comme l'ancien, au péril imminent, dont il reprend les dispositions d'ensemble.

Cependant, une modification importante est apportée : la désignation de l'expert appelé à faire rapport sur l'état de péril, ne sera plus faite par le juge d'instance mais par le juge administratif, statuant en référé. En effet, seules des raisons historiques expliquent ce rôle du juge d'instance, qui n'intervient à nul autre moment dans la procédure. Dans un souci de cohérence, il apparaît justifié d'opérer une unification de l'ordre juridictionnel compétent, dans la mesure où le juge administratif a à connaître du contentieux des arrêtés de péril.

L'expert pourra dresser constat de l'état des bâtiments mitoyens, afin de prévenir d'éventuels désordres ultérieurs. Le rapport pourra proposer les mesures techniques de nature à mettre fin à l'imminence du péril, de façon à guider les maires dans l'exercice - et les limites - de leur pouvoir de police.

Le maire arrête les mesures provisoires nécessaires et peut les réaliser d'office.

Cet article explicite le fait qu'un arrêté de péril imminent, sauf cas où les travaux réalisés par le propriétaire ont mis fin à tout péril ce qui donne lieu à un arrêté de mainlevée du péril, doit être suivi d'un arrêté de péril ordinaire permettant, seul, de mettre fin durablement au péril.

Article 6

L'article L. 511-5 a pour objet de rappeler les droits à hébergement ou relogement des occupants, de clarifier et d'unifier le régime des droits des occupants pour l'ensemble des arrêtés de péril, qu'il s'agisse de péril ordinaire ou imminent, la rédaction actuelle étant imprécise sur ce point important.

Il est également précisé que les locaux vacants sous arrêté de péril, ordinaire ou imminent, ne peuvent être loués.

Article 7

Cet article est relatif aux sanctions pénales édictées à l'article L. 511-6. Outre une harmonisation avec les dispositions du code pénal, il redéfinit plus précisément les infractions en matière d'immeubles menaçant ruine, ainsi que les sanctions applicables aux personnes physiques et morales. Le dispositif est analogue à celui qui est prévu en matière d'habitat insalubre.

TITRE III. - DISPOSITIONS RELATIVES AU RELOGEMENT

Le droit des occupants des logements insalubres, menaçant ruine ou dans les établissements d'hébergement dangereux, figure au code de la construction et de l'habitation, au livre cinquième relatif aux bâtiments menaçant ruine ou insalubres, aux articles L. 521-1, 521-2 et 521-3 ; les sanctions pénales sont prévues à l'article L. 521-4.

A l'expérience et suite à certaines ambiguïtés des textes, à certains contentieux, il est apparu nécessaire de clarifier un certain nombre de points relatifs aux droits des occupants.

De même, le partage des responsabilités respectives entre les maires et les préfets en matière d'hébergement temporaire et de relogement définitif des occupants, en cas de défaillance des propriétaires, n'était pas clair et la rédaction actuelle des textes a soulevé de nombreuses difficultés.

Enfin, sur certains points précis, le droit des occupants de bonne foi est renforcé.

Article 8

Cet article réécrit les articles L. 521-1 à L. 521-4 du code de la construction et de l'habitation et comprend des améliorations rédactionnelles qui ne modifient pas la portée des dispositions actuellement applicables; cependant les articles L. 521-3-1 et L. 521-3-2 comportent des dispositions nouvelles.

L'article L. 521-1 nouveau est relatif aux principes généraux applicables aux obligations d'hébergement ou de relogement pesant sur les propriétaires ou les exploitants de locaux d'hébergement dans les différentes situations affectées par des mesures de police (insalubrité, péril, danger dans les établissements d'hébergement).

C'est un article de précision qui annonce les mesures prévues aux articles suivants.

L'article L. 521-2 nouveau rappelle et précise les dispositions relatives aux droits d'occupation des occupants dans toutes les situations visées par une mesure de police.

Le I est relatif au régime des loyers et redevances d'occupation dans les locaux faisant l'objet d'une mesure de police.

Le principe de la suspension à compter du premier jour du mois suivant la publicité des arrêtés de police est rappelé. Il est étendu aux établissements d'hébergement, ce qui vise, notamment, les hôtels meublés. Dans ce cas, les loyers et redevances d'occupation sont suspendus suite à la prescription des mesures de sécurité, sur avis des commissions de sécurité, et jusqu'à la réalisation de ces mesures.

Lorsque les locaux sont impropres à l'habitation par nature, les indemnités d'occupation cessent d'être dues dès la notification de la mise en demeure du préfet d'y mettre fin.

Dans les locaux qui ont fait l'objet des nouvelles mesures d'urgence instituées en matière d'insalubrité, le loyer sera suspendu rétroactivement au départ de la mise en demeure, si un arrêté d'insalubrité est pris ultérieurement suite au déroulement de la procédure.

La disposition selon laquelle tout loyer ou somme versée en contrepartie de l'occupation du logement indûment perçu par le propriétaire doit être restitué ou déduit des loyers ultérieurs vise, notamment, cette situation.

Le II est relatif au régime des baux d'occupation qui est précisé : la suspension du bail s'appliquera suite à la notification de la mesure de police - et non plus seulement si une interdiction temporaire d'habiter est prononcée - et jusqu'à la réalisation des travaux prescrits ou à la limite de l'interdiction définitive d'habiter. Cette disposition vaut pour les arrêtés

d'insalubrité, les mises en demeure d'urgence en matière d'insalubrité, les arrêtés de péril et les prescriptions de sécurité dans les établissements d'hébergement.

Le III est relatif à la durée du bail. Outre la reprise des dispositions existantes, deux dispositions nouvelles sont prises qui renforcent la protection des occupants dans deux cas qui ont entraîné, des résiliations de baux et des expulsions inéquitables, prononcées à la demande de bailleurs ou d'exploitants d'hôtels meublés, peu scrupuleux, ayant tiré argument d'une relative imprécision des textes.

Le premier cas vise la situation des occupants à qui aucune offre de relogement n'a été faite et qui sont restés dans des logements interdits à l'habitation : ils sont qualifiés d'occupants de bonne foi et ne pourront être expulsés de ce fait. En effet, l'interdiction d'habiter des lieux a pu être considérée comme étant d'ordre public et justifier la libération des lieux, indépendamment du droit au relogement, lui-même d'ordre public.

Le second cas vise la situation de droit issue de mesures de police : il est précisé que les mesures de police - arrêtés de péril, d'insalubrité, ou prescriptions de sécurité, ne peuvent entraîner la résiliation de plein droit d'un bail ou autre contrat d'occupation. Cette disposition est destinée à mettre fin à une vieille jurisprudence selon laquelle un arrêté de péril, par exemple, constitue un cas fortuit au sens de l'article 1722 du code civil, entraînant la résiliation de plein droit du bail.

L'ancien article L. 521-3 est scindé en deux articles nouveaux, le L. 521-3-1 et le L. 521-3-2 nouveaux, dans un souci de clarification et de lisibilité.

L'article L. 521-3-1 nouveau est relatif aux obligations des propriétaires et des exploitants de locaux d'hébergement.

Le I rappelle les obligations des propriétaires ou exploitants lorsqu'une interdiction temporaire d'habiter est prononcée. Il est prévu que lorsqu'un logement insalubre réparable est manifestement surpeuplé, le propriétaire n'est tenu qu'à une obligation d'hébergement, le relogement effectivement nécessaire doit alors être assuré par le maire ou le préfet dans les cas visés à l'article L. 521-3-2 nouveau. Si le relogement est effectué, la contribution du propriétaire sera évaluée au prorata du coût de cet hébergement courant jusqu'à la levée de l'arrêté d'insalubrité.

Le II rappelle les obligations des propriétaires ou exploitants lorsqu'une interdiction définitive d'habiter, ou une évacuation définitive, est prononcée.

L'article L. 521-3-2 nouveau est relatif aux obligations des personnes publiques en matière d'hébergement et de relogement, en cas de défaillance des propriétaires et des exploitants.

Il modifie sensiblement les dispositions de l'article L. 521-3 antérieur, en clarifiant le rôle respectif du préfet et du maire dans les différents cas d'exercice des polices.

Le principe de base est que le maire prend les dispositions nécessaires relatives à l'hébergement et au relogement des occupants lorsqu'il est l'autorité compétente en matière de police – soit en péril et en sécurité des établissements d'hébergement (hôtels meublés). Le préfet, ou le délégataire des droits de réservation de l'Etat, est compétent en matière d'insalubrité, sauf exceptions.

Le I précise que le maire assure l'hébergement ou le relogement des occupants des locaux sous arrêté de péril ou sous prescriptions de sécurité, en cas de défaillance du propriétaire ou de l'exploitant.

Le II précise que le préfet, ou le maire s'il est délégataire de tout ou partie des droits de réservation de l'Etat, assure l'hébergement ou le relogement des occupants des locaux déclarés insalubres en cas de défaillance du propriétaire ou de l'exploitant.

Le III pose une exception au principe édicté au II de cet article; lorsque le traitement de l'insalubrité s'inscrit dans une opération d'ensemble prévoyant l'aménagement ou la revalorisation d'une zone délimitée, telle qu'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ou une opération d'aménagement de type zone d'aménagement concerté, la personne publique à l'initiative de cette opération assure l'hébergement ou le relogement, en cas de défaillance du propriétaire ou de l'exploitant.

Le IV prévoit qu'en cas de défaillance, le propriétaire, ou l'exploitant, est redevable d'une indemnité, représentative de sa contribution au relogement. Le montant actuel, soit 304,90 _ à 609,80 _ par personne relogée, outre qu'il n'a aucun caractère incitatif ou dissuasif, présentait des difficultés d'application (dans la mesure, exceptionnelle, où les communes ont effectivement recouvré cette contribution). L'indemnité représentative des frais engagés pour le relogement sera évaluée dans la limite d'une somme égale à un an du loyer prévisionnel. De plus, cette indemnité sera versée à la personne publique où à l'organisme (HLM, SEM ou association) qui a assuré effectivement ce relogement.

Ces dispositions ont pour objet d'être à la fois plus proches de la réalité économique de la charge d'un relogement - lequel permet au propriétaire de disposer d'un immeuble non occupé plus facile à vendre ou à réhabiliter, grâce à l'action publique - et de favoriser le relogement de ces populations, souvent démunies, par les organismes bailleurs. Ces derniers bénéficient, en outre, d'une créance exigible et d'une hypothèque légale.

Le V prévoit le cas où la commune a été en mesure d'héberger ou de reloger des occupants de locaux déclarés insalubres, soit de façon occasionnelle, soit dans le cadre d'une convention passée avec l'Etat, elle recouvre la créance due par le propriétaire défaillant par subrogation dans les droits de l'Etat.

Le VI reprend une disposition existante relative au recouvrement des créances.

Le VII prévoit qu'en cas de refus par l'occupant de trois offres de relogement faites par la personne publique compétente, le juge d'instance compétent en la matière peut être saisi d'une demande tendant à la résiliation du bail et à l'expulsion. Cette disposition a pour objet d'éviter les refus abusifs de relogement parfois opposés par certains occupants.

L'article L. 521-4 nouveau est relatif aux sanctions pénales.

Outre une harmonisation avec les dispositions actuelles du code pénal, il redéfinit plus précisément les incriminations pénales en matière de non respect du droit des occupants ainsi que les sanctions applicables aux personnes physiques et morales. Les peines complémentaires sont précisées; la coordination est assurée avec les dispositions prévues à l'article L. 651-10 du code de la construction et de l'habitation, lorsque les poursuites concernent des exploitants de fonds de commerce d'hôtels meublés.

Article 9

Cet article a pour objet de permettre le logement, à titre temporaire, d'occupants de locaux insalubres ou en état de péril par les organismes soumis à la réglementation HLM, pendant la durée nécessaire, sans que puisse leur être opposé par les occupants le droit au maintien dans les lieux.

Les I et II relatifs aux articles L. 353-15 et L. 442-6, du code de la construction et de l'habitation qui visent les organismes d'HLM, conventionnés à l'aide personnalisée au logement (APL), ou non, sont modifiés en conséquence pour permettre ce logement temporaire.

TITRE IV. - DE L'EXPROPRIATION DES IMMEUBLES INSALUBRES

L'expropriation des immeubles insalubres est prévue selon des modalités dérogatoires au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique en application de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 modifiée tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre.

Article 10

Cet article aménage cette loi, en procédant, d'une part à des harmonisations de forme avec les dispositions actuelles du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et, d'autre part en prévoyant des dispositions propres à accélérer la procédure, en application du 8° de l'article 122 de la loi de programmation pour la cohésion sociale. En effet, les dispositions de cette loi n'ont pas été mises à jour au regard de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, et certaines d'entre elles sont des freins au traitement définitif de l'habitat insalubre.

Le I réécrit l'article 13 de la loi, qui précise le champ de l'expropriation dérogatoire de droit commun. Celui-ci est limité, à titre principal, aux immeubles déclarés insalubres à titre irrémédiable. A titre exceptionnel, peuvent être expropriés, dans les mêmes formes, les immeubles dont l'expropriation est indispensable à la démolition des immeubles insalubres, disposition reprise de l'actuel article 20 de la loi. Y est précisée la possibilité d'exproprier, selon les mêmes modalités, les terrains supportant à la fois des locaux insalubres à titre irrémédiable et des locaux salubres lorsque leur acquisition est nécessaire à la résorption de l'insalubrité constatée. En revanche est supprimée l'expropriation, selon cette procédure dérogatoire, des « terrains contigus ou voisins lorsque leur utilisation est indispensable à la réalisation des opérations en vue desquelles la déclaration d'utilité publique est prononcée » actuellement prévue à l'article 13.

La nouvelle rédaction de cet article 13 entraîne l'abrogation de l'actuel article 20 de la loi.

Enfin, la nouvelle rédaction abroge le dernier alinéa de l'article 13 dans sa version de 1970 qui prévoyait que l'expropriation devait avoir pour but « soit la construction de logements, soit tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération d'urbanisme... ». Cette

suppression fait clairement de la seule suppression des locaux insalubres irrémédiables l'objet de l'expropriation menée en application de cette loi.

Le II, relatif à l'article 14, est rédactionnel.

Le III abroge l'article 16 de la loi. Celui-ci précisait que les propriétaires pouvaient s'engager vis-à-vis de l'expropriant à procéder eux-mêmes à la suppression des immeubles insalubres visés dans l'arrêté de déclaration d'utilité publique et au relogement des occupants. L'acceptation de cet engagement par le préfet suspendait le caractère exécutoire de l'arrêté de déclaration d'utilité publique, pendant un an, durée pouvant être prorogée d'un an. Cette disposition constitue un frein à la conduite de l'expropriation en ce qu'elle institue des délais rendant aléatoires les opérations de résorption de l'habitat insalubre, déjà complexes à monter. Or, cette disposition n'est plus justifiée aujourd'hui dans la mesure où les dispositions combinées du code de la santé publique et du code de la construction et de l'habitation imposent au propriétaire le relogement des occupants, les travaux rendant inhabitable les immeubles déclarés insalubres irrémédiables, et, le cas échéant, la démolition. Enfin, rien ne s'oppose à ce qu'un propriétaire réalise des travaux lourds de réhabilitation d'un immeuble insalubre, ce qui l'exclut, alors, du champ même de la déclaration d'utilité publique.

Le IV, relatif à l'article 17, est rédactionnel.

Le V porte des suppressions et précisions à l'article 18, relatif aux modalités de fixation des indemnités d'expropriation des biens insalubres et impropres à l'habitation.

Le premier alinéa, nouveau, précise d'abord que la procédure prévue au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est applicable à la fixation des indemnités d'expropriation visées au présent article.

Le second alinéa, inchangé, prévoit le mode d'évaluation des biens insalubres et impropres à l'habitation selon le principe dit de la « récupération foncière » (valeur du terrain nu, frais de démolition déduits).

Le troisième alinéa précise le mode d'évaluation des biens occupés par leur propriétaire : le texte actuel stipule que le mode d'évaluation selon la « récupération foncière » n'était pas applicable aux propriétaires occupant les lieux avant le 10 juin 1970. Cette date étant aujourd'hui fortement pénalisante, la date pour cette prise en compte est fixée à deux ans avant la notification de l'arrêté d'insalubrité irrémédiable.

Cet alinéa reprend également la disposition selon laquelle l'évaluation des biens expropriés mais non insalubres irrémédiables est effectuée selon les modalités de droit commun.

Le quatrième alinéa prévoit que l'indemnité due par le propriétaire qui n'a pas assuré le relogement des occupants, conformément à l'article L. 521-3 du code de la construction et de l'habitation, est déduite du montant de l'indemnité d'expropriation.

Le cinquième alinéa reprend, sans modification, la disposition actuelle selon laquelle aucune indemnisation ne peut être accordée en dédommagement de la suppression d'un commerce portant sur l'utilisation comme habitation de locaux impropres à cet usage, c'est à dire, notamment des fonds de commerce d'hôtels meublés, lorsque ceux-ci sont déclarés insalubres et interdits à l'habitation.

La nouvelle rédaction de l'article 18 abroge les troisième et quatrième alinéas relatifs à la réfaction du montant de l'indemnité d'expropriation des loyers encaissés depuis l'interdiction définitive d'habiter ou des loyers perçus dans les locaux impropres par nature à l'habitation, dispositions devenues sans objet puisque, d'une part les dispositions de l'article L. 521-2 du code de la construction et de l'habitation prévoient la suspension des loyers à compter de l'arrêté d'insalubrité et, d'autre part, les locaux visés à l'ancien article 43 (devenu article L. 1331-22) du code de la santé publique (caves, combles, sous-sols et autres locaux) n'entrent pas dans le champ de l'expropriation visée par la loi.

Le dernier alinéa de l'article 18 de la loi relatif au calcul de l'indemnisation intéressant les locaux visés à l'ancien article L. 43-1, devenu L. 1331-23 et L. 1331-24 du code de la santé publique, est abrogé car n'entrant pas, non plus, dans le champ de l'expropriation visé par la loi.

Le VI est relatif à l'article 19 de la loi qui prévoit que, suite au refus de relogement, les occupants peuvent être expulsés. Les modifications apportées à cet article portent, d'une part, sur la suppression de l'expulsion par arrêté préfectoral et retour au droit commun, et, d'autre part, sur la référence aux conditions de relogement à prendre en compte ; sur ce dernier point, la référence aux conditions de relogement dans les opérations d'aménagement paraît la plus pertinente (code de l'urbanisme).

Le VII abroge l'article 20 devenu sans objet.

TITRE V. - DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

L'article 11 est relatif aux interdictions de division foncière, prévues à l'article L. 111-6-1 du code de la construction et de l'habitation.

Le premier alinéa de cet article prévoit qu'est interdite toute division par appartements d'immeubles déclarés insalubres, frappés d'une interdiction d'habiter ou d'un arrêté de péril. Cette disposition, justifiée, a, aussi, pour effet d'empêcher toute opération tendant à la restauration de l'immeuble par plusieurs propriétaires ou investisseurs, et nécessitant division en parts, notamment pour des raisons fiscales, ce qui constitue un frein aux travaux. Aussi est-il proposé d'autoriser ces opérations lorsqu'elles sont prescrites sous déclaration d'utilité publique, en application de l'article L. 313-4 du code de l'urbanisme, car rendues ainsi obligatoires, ces opérations sont contrôlées par l'autorité publique.

L'article 12 est relatif aux établissements d'hébergement recevant du public et soumis au règlement de sécurité, dont le régime est prévu à l'article L. 123-3 du code de la construction et de l'habitation. Cet article est complété des mesures de coordination nécessaires, notamment en matière de travaux et de récupération des créances et de droit des occupants.

L'article 13 est relatif aux procédures applicables lorsqu'il y a poursuite pénale à l'encontre d'établissements d'hébergement exploités sous forme commerciale, prévues à l'article L. 651-10 du code de la construction et de l'habitation. Cet article vise les cas de poursuites fondées sur l'article 225-14 du code pénal relatif aux conditions d'hébergement contraires à la dignité humaine. Il est proposé de viser également les cas où les poursuites sont engagées sur le fondement du code de la santé publique et du code de la construction et de l'habitation, par harmonisation.

L'article 14 est un article relatif à l'entrée en vigueur de l'article 5 de l'ordonnance, relatif à la nouvelle procédure de péril. Ces dispositions qui nécessitent la publication d'un décret d'application, entreront en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} octobre 2006.

L'article 15 est l'article d'exécution.

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.