

les guides
du pôle national de lutte
contre l'habitat indigne

Lutter contre l'habitat indigne : **Les locaux impropres par nature à l'habitation**

(article L.1331-22 du code de la santé publique)

mars 2013



Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal)

Pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI)

ministère de l'Égalité des territoires et du Logement

Direction générale de la santé (DGS)

ministère des Affaires sociales et de la Santé

LUTTER CONTRE L'HABITAT INDIGNE : **LES LOCAUX IMPROPRES PAR NATURE À L'HABITATION**

(au sens de l'article L.1331-22 du code de la santé publique)

ANALYSE JURIDIQUE & RECOMMANDATIONS OPÉRATIONNELLES

rédigé par

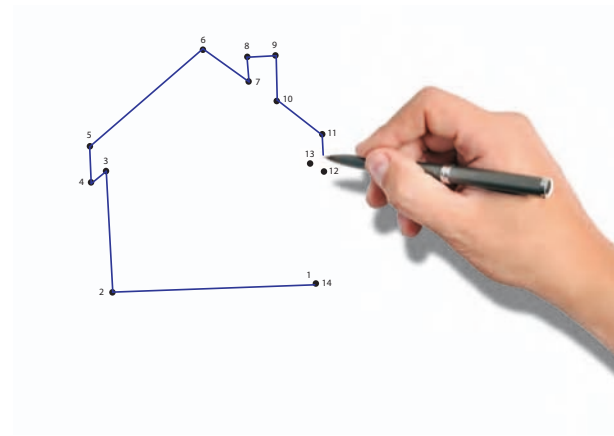
Stéphanie JACQ-MOREAU, avocat

pour la Dihal/PNLHI et la DGS

relecture :

Direction générale de la santé (DGS)

Ministère des Affaires sociales et de la Santé



AVANT-PROPOS

Ce nouveau guide édité par la Dihal vient s'ajouter à la liste déjà importante des instruments opérationnels de la lutte contre l'habitat indigne, réalisés avec méthode et continuité depuis plusieurs années par le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne.

Il vient combler un manque car la police d'État touchant les locaux impropres par nature à l'habitation reste parfois difficile d'emploi dans son application qui fait régulièrement l'objet de contentieux. Portant sur un sujet technique et ciblé, ce guide n'en concerne pas moins un grand nombre de situations humaines dramatiques, celles de locataires victimes de bailleurs indécents voire de marchands de sommeil.

Je forme le vœu que ce nouvel outil apportera aux acteurs de terrain les moyens de faire vivre au mieux cette police, et permette d'améliorer les conditions de vie des personnes concernées.

Comme tous les travaux du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, cet ouvrage est le fruit d'un travail collaboratif et interministériel. Que tous les participants et contributeurs à ce travail en soient ici remerciés, et tout particulièrement la direction générale de la santé.

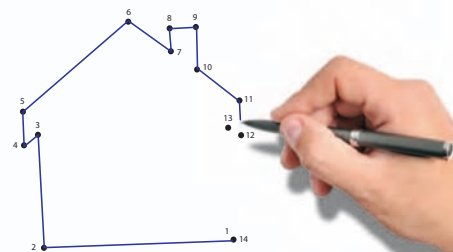
Alain Régnier

préfet, Délégué interministériel pour l'hébergement
et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées

SOMMAIRE

▲	RAPPEL DU CONTEXTE	7
▲	OBJET ET CHAMP DE L'ÉTUDE	8
1	Qu'est-ce qu'un local impropre par nature à l'habitation ?	9
▲	1. Des normes de référence dispersées, parfois contradictoires et controversées	10
▲	2. Les critères de qualification des combles	12
▲	3. Les critères de qualification des sous-sols	14
▲	4. Les critères de qualification de pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur	15
▲	5. Autres locaux impropres par nature	17
2	Quelle est la procédure à suivre ?	20
▲	1. Le respect du caractère contradictoire	20
▲	2. Le contenu du rapport	20
▲	3. Le contenu de l'arrêté	21
3	Questions - réponses	22
▲	1. Qu'est-ce qu'une ouverture sur l'extérieur au sens de l'article L. 1331-22 du CSP ?	22
▲	2. Peut-on appliquer la procédure L. 1331-22 au cas des locaux dépourvus de vue horizontale ?	23
▲	3. Peut-on se fonder sur le critère de l'éclairage naturel ? Comment l'apprécier ?	24

▲ 4. Quels seuils de HSP et de superficie faut-il appliquer ?	24
▲ 5. Peut-on se fonder sur le RSD, le décret décence ? Les règles de copropriété ?	25
▲ 6. Comment traiter le cas des locaux ?	27
▲ 7. Faut-il identifier un risque pour la santé dans le rapport ou l'arrêté ?	28
▲ 8. Peut-on prendre en considération les problèmes d'accès (fenêtres de toit, échelle de meunier, sécurité incendie ?)	29
▲ 9. Faut-il convoquer le propriétaire ou le bailleur à la visite préalable ?	29
▲ 10. Que répondre au bailleur qui invoque le respect du décret décence ?	30
▲ 11. Que faire lorsque c'est l'occupant qui a transformé le local en habitation ?	31
▲ 12. Le propriétaire peut-il opposer l'acte de vente ou une autorisation d'urbanisme ?	32
▲ 13. Comment opter entre la procédure L. 1331-26 et la procédure L. 1331-22 ?	33
▲ 14. Comment empêcher la réoccupation des locaux après le départ de l'occupant ?	34
▲ 15. Une caravane à usage permanent peut-elle être considérée comme un local impropre à l'habitation ?	34



▲ RAPPEL DU CONTEXTE

En application de l'article L.1331-22 du code de la santé publique (CSP), il est interdit de mettre à disposition aux fins d'habitation: « *les caves, sous-sol, combles, pièces dépourvues d'ouvertures sur l'extérieur et autres locaux par nature impropres à l'habitation* ».

Cette disposition est issue de l'ancien article L.43 du code de la santé publique qui prévoyait 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.* ».

L'approche du législateur visait donc à sanctionner pénalement celui qui permet ou organise le détournement de locaux non conçus ni aménagés pour le logement aux fins d'habitation.

La nouvelle version de cette disposition, codifiée à l'article L.1331-22 permet de viser tout type de local précaire et manifestement inhabitable dès l'origine, et surtout de protéger l'occupant en organisant les conditions de son relogement dans des conditions similaires au cas des logements déclarés insalubres.

Si de tels locaux sont habités, le représentant de l'Etat dans le département doit mettre en demeure la personne qui les a mis à disposition de faire cesser l'occupation.

Cette procédure se distingue des procédures d'insalubrité visées par les articles L.1331-26 et suivants, notamment en ce qu'elle permet d'interdire immédiatement les locaux à l'habitation sur le fondement d'un rapport motivé et sans avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST).

Le rapport d'enquête, doit donc mettre précisément en évidence les caractéristiques permettant de considérer les locaux en cause comme étant « impropres à l'habitation » au sens de l'article L.1331-22, puisqu'il constituera la seule motivation, par référence, de la décision administrative.

Or, les critères légaux de qualification des locaux « impropres à l'habitation » peuvent prêter à discussion compte tenu des

situations diverses susceptibles d'être visées (garages plus ou moins aménagés, combles aux superficies insuffisantes bien qu'ayant un volume équivalent au moins à 20 m³, locaux aux ouvrants de type châssis de toit, absence d'ouvertures à l'air libre, etc).

La jurisprudence rend compte de cette difficulté et du risque d'interprétation fluctuante de la notion de local impropre à l'habitation, selon les cas d'espèce, et ce d'autant que les normes de référence sont elles aussi discutées (Règlement sanitaire départemental, Code de la construction et de l'habitation, décret décence, etc.), notamment pour ce qui concerne les superficies/volumes/hauteur sous plafond réglementaires.

Dans ce contexte, les services chargés d'enquêter peuvent s'interroger sur la pertinence de la qualification d'« impropres à l'habitation » au cas d'espèce qu'ils ont à traiter et sur les critères de référence à retenir pour motiver leur appréciation.

L'enjeu est important, non seulement au regard de la portée contraignante de l'arrêté pris, le cas échéant, et des aspects de responsabilité qui en découlent, mais également et de manière plus générale pour alimenter la réflexion sur le périmètre de l'habitat indigne, et sur l'harmonisation des normes de référence et des pratiques.

On rappelle qu'en cas d'arrêté, la personne qui a mis les locaux à disposition est tenue d'assurer le relogement de l'occupant et, en cas de bail, s'expose à une demande indemnitaire au titre des loyers perçus, y compris antérieurement à l'arrêté, le contrat de location pouvant être déclaré nul. Il est à noter que cette procédure n'est pas applicable dans le cas de propriétaires occupants.

L'arrêté préfectoral pourrait également fonder une demande en nullité de la vente des locaux concernés.

Le risque de recours contentieux est donc important et doit être maîtrisé, à la fois pour sécuriser les procédures, mais aussi pour éviter que les services de l'Etat ne renoncent à employer cet outil juridique indispensable au traitement des situations les plus indignes, par crainte d'un recours ultérieur.

OBJET ET CHAMP DE L'ÉTUDE

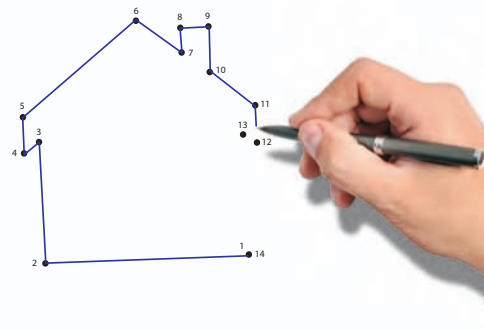
Le rapport d'étude vise à apporter un éclairage pédagogique aux services en charge du traitement de l'habitat indigne de manière à ce qu'ils puissent maîtriser la dimension juridique de la procédure spécifique visant « les locaux impropres par nature ».

Il repose sur l'analyse de la jurisprudence administrative, des textes de référence et sur les témoignages des agents en charge de la mise en œuvre des procédures recueillis grâce à un questionnaire spécialement élaboré.

Ces ressources (*analyse de la jurisprudence, textes, questionnaire renseigné par les ARS*) sont annexées au présent rapport.

Elles ont été exploitées de manière à restituer la synthèse des principes de référence et des recommandations, présentées sous forme de « questions-réponses » pour appuyer sa portée opérationnelle.

Toutefois, la jurisprudence étant une matière évolutive, en particulier lorsque les textes sont peu explicites, comme en l'espèce, il faut rester réservé quant à la portée, dans le temps, des recommandations qui suivent.



1 Qu'est-ce qu'un local impropre par nature à l'habitation ?

D'un point de vue légal et réglementaire, la procédure visant à interdire la mise à disposition de « locaux impropres à l'habitation » est, en tout et pour tout, contenue dans les dispositions de l'article L.1331-22 du code de la santé publique :

« 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. »

Le texte n'ayant fait l'objet d'aucun décret d'application et ne faisant pas expressément référence à d'autres sources légales et réglementaires (hormis pour ce qui concerne le sort des occupants), il faut s'en remettre aux principes généraux et aux éclairages de la jurisprudence pour cerner les critères de qualification des :

- caves et sous-sols,
- combles,
- pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur,
- et autres locaux par nature impropres à l'habitation.

Or, la précision et la justesse de la qualification sont essentielles puisqu'ils conditionnent la légalité de l'arrêté.

D'ailleurs, l'erreur de qualification juridique constitue le motif d'annulation le plus fréquemment retenu par les juges.

Il faut par ailleurs rappeler que la procédure « L. 1331-22 » a vocation à traiter les situations d'habitat les plus manifestement indignes, ce qui justifie une procédure administrative simplifiée par rapport à la procédure d'insalubrité.

Dans le cas où la qualification est discutable, il faut s'interroger sur l'opportunité d'opter pour une déclaration d'insalubrité, moins exposée aux erreurs de qualification dès lors que des facteurs de risques pour la santé seraient établis.

1. Des normes de référence dispersées, parfois contradictoires et controversées

Il faut rappeler que l'article L.1331-22 est compris dans le livre III de la partie I du Code de la santé publique (CSP) au titre des « *règles de protection de la santé en rapport avec l'environnement* ».

L'article L.1311-1 du code de la santé publique (Loi du 6 janvier 1986) prévoit que les dispositions législatives comprises dans ce livre seront complétées par « *des décrets en Conseil d'Etat, pris après consultation du Haut Conseil de la Santé Publique et, le cas échéant, du Conseil Supérieur de la Prévention des Risques Professionnels (...)* ».

Jusqu'alors, les règlements sanitaires départementaux, obligatoires depuis 1902 et renforcés par un décret du 5 octobre 1953 permettaient aux Préfets, sur la base de la circulaire du 9 août 1978, d'édicter, par arrêté, les règles d'hygiène applicables sur le territoire départemental par référence au règlement sanitaire départemental (RSD) type.

Dans ce contexte, certains champs précédemment visés par lesdits règlements ont fait l'objet de nouvelles dispositions réglementaires qui ont déjà conduit à l'abrogation des articles correspondants des règlements sanitaires (bruit, assainissement, etc.).

En matière d'habitat toutefois, les RSD constituent encore à ce jour les normes réglementaires de référence, faute d'édiction des décrets annoncés.

Or, le caractère départemental des règlements sanitaires conduit à des niveaux de contrainte variables selon les départements (par exemple : normes de superficie ou de hauteur sous plafond).

Par ailleurs, les caractéristiques d'un local mis à disposition à fins d'habitation relèvent d'autres champs réglementaires et notamment :

- ▶ des dispositions encadrant les rapports locatifs : Loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent,
- ▶ des règles générales de construction codifiées au Code la construction et de l'habitation (CCH) et applicables aux locaux construits ou aménagés après le 1er juillet 1969,
- ▶ des règles d'urbanisme qui permettent de contrôler, entre autres, la destination des locaux construits,
- ▶ des conditions d'attribution des financements aidés (notamment de l'Agence nationale de l'habitat - ANAH).

Or, les normes issues de ces différentes réglementations peuvent se contredire, du moins en apparence.

Il ressort d'ailleurs de la campagne de sondages réalisés auprès des ARS (cf. annexe) que les contestations formulées par les propriétaires destinataires des arrêtés reposent le plus souvent sur la mise en avant du respect des normes autres que celles prévues par le RSD (ces dernières étant souvent méconnues des particuliers).

Ainsi, lorsqu'un rapport de visite fait état d'une superficie ou d'une hauteur sous plafond insuffisante au regard des prescriptions du RSD, le propriétaire, convaincu d'être en conformité avec la Loi, invoque presque systématiquement le décret décence dont les normes sont moins contraignantes.

Les tribunaux administratifs ont d'ailleurs plusieurs fois donné raison à ces propriétaires en admettant que le respect des normes d'habitabilité fixées par le décret du 6 janvier 1987, remplacé ensuite par le décret du 30 janvier 2002, devait être pris en considération et empêchait, selon les cas, de considérer le local comme impropre à l'habitation (cf. *CAA Paris, 7 avril 2005, N°01PA004245 ; CAA Versailles, 29 décembre 2009, N°08VE03917*).

Il est vrai que le RSD n'est pas un texte d'application de l'article L.1331-22, au sens strict.

On doit observer à cet égard, que l'article L.1331-31 du code de la santé publique prévoit l'édiction, en tant que de besoin, de décrets pour préciser les conditions d'application des procédures prévues aux textes L.1331-22 et suivants.

Or, à ce jour, l'article L.1331-22 n'a fait l'objet d'aucun décret d'application, ce qui conduit à devoir s'en remettre aux normes réglementaires périphériques.

Cependant, par un arrêt du 4 mars 2011, le Conseil d'Etat a clairement reconnu la force contraignante supérieure des normes du RSD par rapport à celles fixées par le décret « *décence* » :

« que la majeure partie des pièces du local litigieux avait une hauteur sous plafond inférieure à 2,20 m ; que cette hauteur n'étant pas suffisante au regard, notamment, des prescriptions du règlement sanitaire départemental qui retiennent une hauteur minimale de 2,20m, les locaux constituent des combles au sens de l'article L. 1336-3 du code de la santé publique, sans que puisse faire obstacle à cette qualification la circonstance que le volume habitable serait conforme aux exigences de l'article 4 du décret du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent »

(CE, 4 mars 2011, CARRIER.)

Plusieurs jugements ont, depuis lors, confirmé la portée déterminante des normes de superficie et de hauteur sous plafond contenues dans les RSD et le rejet des autres sources réglementaires.

EXEMPLE :

« que cette appréciation est exercée conformément aux règlements sanitaires départementaux pris sur le fondement de l'ancien article L. 1 du code de la santé publique, toujours en vigueur en l'absence des décrets prévus par la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986, codifiée à l'article L. 1311-1 du même code, et non en application de l'article R. 111-2 du code de la construction et de l'habitation, ou du décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent ».

TA Melun, 4 mars 2011, N° 0904658/1, LAHAV

Cette position des juges administratifs peut constituer également une contrainte pour l'administration, tenue, en application d'une telle position, de procéder à un mesurage d'expert.

En synthèse, si la référence au RSD est possible, le rapport ne doit pas pour autant se borner à affirmer la non-conformité à ses dispositions, mais doit s'appuyer sur une appréciation concrète des facteurs techniques, en expliquant en quoi le logement est par nature impropre à l'habitation.

L'analyse de la jurisprudence permet à cet égard de cerner les différents critères exploitables examinés ci-après.

▲ 2. Les critères de qualification des combles

Au sens technique, un comble est un local situé sous la charpente d'un immeuble et non convenablement aménagé pour l'habitation.

Ce qui est sanctionné à travers l'article L. 1331-22, c'est le comble non aménagé, c'est-à-dire un volume situé au niveau de la charpente et de la couverture et destiné à un lieu de stockage ou de rangement.

En tant que tel, il est inhabitable par nature.

La situation est plus délicate et à examiner au cas par cas dès lors qu'un comble est aménagé (cloisonnement, isolation, etc.) en vue de le destiner à l'habitation. Le fait qu'un logement ait été aménagé en combles, dès lors que les aménagements ont permis de créer un logement de qualité eu égard aux différentes réglementations, ne permet plus dans cette hypothèse de le considérer comme impropre à l'habitation.

La jurisprudence du Conseil d'Etat ci-dessus évoquée (CARRIER), en reconnaissant la possibilité de se référer aux normes des règlements sanitaires départementaux, a fourni un éclairage très attendu sur les critères admis pour qualifier ce type de local de comble ou plus généralement pour les considérer « *impropres à l'habitation* ».

En effet, le plus souvent ces locaux se caractérisent par une hauteur sous plafond jugée insuffisante au regard du RSD, alors même qu'ils remplissent la condition d'un volume habitable de 20 m³ prescrite par le décret « *décence* ».

Or les bailleurs sont généralement familiarisés avec ces dernières dispositions, désormais bien connues des professionnels de l'immobilier, ce qui n'est pas le cas de la réglementation sanitaire.

Cette méconnaissance, doublée de la bonne foi des bailleurs, est l'une des difficultés les plus récurrentes ressenties par les agents dans la mise en œuvre de la procédure.

Au regard des textes actuels et de la jurisprudence rendue par les juridictions administratives, on sait aujourd'hui que le fait de remplir la condition des 20 m³ est indifférent et que le rapport de l'agent peut s'appuyer expressément sur les normes de superficie et de hauteur sous plafond prévues au RSD.

Par ailleurs, la seule circonstance que les règles de superficies et de HSP prévues par le RSD ne soient pas respectées ne suffit pas à caractériser un local de comble.

Néanmoins, le local pourra être qualifié d'« impropre à l'habitation ».

Dès lors, il paraît plus sûr de réserver la qualification de « comble » au cas flagrant des greniers non aménagés et de privilégier par ailleurs, la notion plus générale d'« impropre par nature à l'habitation » en tenant compte d'un faisceau de critères.



POUR UNE ILLUSTRATION :

« Considérant qu'il résulte du rapport, établi le 30 septembre 2009 par l'inspecteur de salubrité du service santé environnement de la DDASS du Val-de-Marne, que la surface du logement avec une hauteur de plafond de 2,20m est de 3,45m² pour la pièce principale, et de 5,42m² pour la chambre, avec une largeur toujours inférieure à 2m, en méconnaissance des dispositions du règlement sanitaire départemental; qu'en admettant même que la hauteur insuffisante ne concerne pas la majeure partie du local, et qu'il ne puisse pas ainsi, contrairement à ce qu'a reconnu le préfet du Val-de-Marne, être qualifié de « combles » au sens de l'article L. 1331-22 précité du code de la santé publique, celui-ci est par nature impropre à l'habitation au sens de cet article ».

(TA Melun, 4 mars 2011, LEFEVRE).

Toutefois, le non respect de ces critères ne sera pas toujours suffisant (*cf. commentaires sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 4 mars 2011 ci-avant, 1-1*) et le rapport de visite devra mettre en évidence, autant que possible, un ensemble de facteurs démontrant le défaut de conditions normales d'habitation (exiguïté, difficulté à se mouvoir, à meubler convenablement, à préparer des repas, à utiliser les équipements sanitaires), outre les facteurs éventuels de risques pour la santé ou la sécurité, bien que cette dernière condition ne soit pas nécessaire.



EXEMPLES DE CRITÈRES PERMETTANT DE QUALIFIER UN LOCAL DE « COMBLE » OU UN LOCAL SITUÉ DIRECTEMENT SOUS LA CHARPENTE D'« IMPROPRE À L'HABITATION » :

- Défauts d'isolation, absence d'aménagement (pour les combles au sens strict),
- HSP insuffisante, insuffisance de la surface d'éclairage, notamment au regard du RSD,
- Exiguïté et configuration inappropriée empêchant de se mouvoir normalement sans risquer de se heurter aux éléments de structure,
- Accès dangereux et difficile au local.

Il faut souligner que par un jugement en date du 20 décembre 2011, le Tribunal Administratif de Versailles a retenu que le **défa**ut d'isolation thermique de la pièce contribuait à qualifier le local de « comble » au sens de l'article L.1331-22 dans la mesure où il n'est pas convenablement aménagé pour l'habitation :

« que ce défaut d'isolation thermique, visant le logement dans son ensemble, contribue à caractériser l'absence d'aménagement convenable pour l'habitation pour l'une des pièces de ce logement ; qu'il suit de là que le local litigieux situé sous la charpente, non convenablement aménagé pour l'habitation relève des combles (...) ».

(TA Versailles, req.n°0900959, 20 dec. 2011).

3. Les critères de qualification des sous-sols

Il faut ici rappeler que la « cave » ne pose en général pas de difficulté de qualification puisqu'il s'agit d'un local totalement enterré.

En revanche, le « sous-sol » au sens de l'article L. 1331-22 peut prêter à discussions.

Il n'existe pas de normes réglementaires (sauf RSD spécifiques) prescrivant un degré d'enfouissement maximal des locaux.

La qualification de sous-sol repose donc sur une appréciation concrète de la configuration du local tenant compte de son aménagement et de son niveau d'enfouissement (en tout ou partie, au-dessous du niveau du sol extérieur), ce que contrôlent les juges du fond en cas de contestation.

Selon la jurisprudence, il n'est pas nécessaire que le local se situe intégralement sous le niveau du sol. Au contraire il a été admis que des locaux pouvaient être qualifiés de sous-sols « *bien qu'une partie importante de leur hauteur se trouve au-dessus du niveau du sol* ».

Le fait que les locaux soient pourvus d'une ouverture sur l'extérieur, moyen fréquemment invoqué par le bailleur, est indifférent (CE, 27 juillet 2005, req.n°259111).

⇒ EXEMPLES :

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment du rapport d'enquête émanant de l'inspecteur de salubrité du service santé environnement de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales du Val-de-Marne, que le logement objet de l'arrêté attaqué est enterré de 92 cm par rapport au niveau du sol; qu'en dépit de la présence d'une ouverture sur l'extérieur et d'aménagements intérieurs, et quelles que soient les mentions figurant sur l'acte d'acquisition du bien, ou son régime fiscal, ce local, qui au demeurant est qualifié de « buanderie », tant par la notice descriptive des travaux, que par le règlement de copropriété, constitue un sous-sol au sens des dispositions précitées »

(Cf TA Melun 4 mars 2011, DEBUSSY)



EXEMPLES DE CRITÈRES PERMETTANT DE QUALIFIER UN LOCAL DE « COMBLE » OU UN LOCAL SITUÉ DIRECTEMENT SOUS LA CHARPENTE D' « IMPROPRE À L'HABITATION » :

- les deux locaux ont une hauteur sous plafond de 2,43 et 2,50 mètres mais sont enterrés de respectivement 1,57 et 1,60 mètres par rapport au niveau du sol extérieur ;
- le local est enfoui de 92 cm malgré la présence d'une ouverture sur l'extérieur (TA Melun, 4 mars 2011, DEBUSSY) ;
- en revanche, le local enterré de seulement trente centimètres au dessous du sol ne peut être qualifié de sous-sol.

C'est donc bien le degré d'enfouissement qui est déterminant, sans toutefois pouvoir se référer à une norme réglementaire.

Dès lors qu'une partie significative est enfouie, et indépendamment de l'aménagement, c'est un sous-sol au sens de l'article L.1331-22 du CSP.

4. Les critères de qualification de pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur

La notion d'« ouverture sur l'extérieur » pose régulièrement problème en raison de la multiplication des cas de locaux ou de parties de locaux pourvus exclusivement d'ouvrants qui ne permettent pas de vue (ouvrant opaque, jours de souffrances) ou de vue horizontale (fenêtre de toit en hauteur ou dômes).

Par ailleurs, la question s'est également posée à plusieurs reprises concernant les ouvrants constitués par des puits de jour.

En l'état du droit français, qu'il s'agisse du CSP, du RSD, du décret « décence » ou des règles générales de construction (CCH), ces dispositions se bornent à imposer, s'agissant des ouvrants :

- ▶ qu'ils assurent un éclairage naturel suffisant (RSD type : « permettre, par temps clair, l'exercice d'activités normales de l'habitation sans le secours de la lumière artificielle »),
- ▶ qu'ils donnent à l'air libre,
- ▶ qu'ils assurent un renouvellement de l'air suffisant,
- ▶ qu'ils donnent sur l'extérieur (article L. 1331-22 du CSP).

La jurisprudence récente a eu l'occasion de préciser la notion d'ouverture sur l'extérieur au sens de l'article L.1331-22. Selon la CAA de Bordeaux (*arrêt du 19 juillet 2011, COYOLA*) :

« la notion d'ouverture sur l'extérieur doit être appréciée au regard de l'apport d'une luminosité et d'une possibilité d'aération minimales pour assurer l'absence de conséquences de nature à porter atteinte à la santé des occupants ».

Il en ressort que les critères de l'éclairage naturel et de la ventilation sont seuls pris en compte par la jurisprudence administrative pour déterminer si le logement est doté ou non d'une ouverture sur l'extérieur.

Il est donc juridiquement risqué de s'appuyer uniquement sur l'absence de vue horizontale et de prospect pour interdire la mise à disposition d'un local à fin d'habitation.

Toutefois, cela ne doit pas empêcher l'autorité administrative de prendre en compte de telles caractéristiques sous réserve de les analyser en tant que facteurs de nuisances.

En l'état de la jurisprudence et à défaut de norme réglementaire permettant d'aller au-delà de critères de l'éclairage naturel et de la ventilation, il est donc recommandé aux services de mettre en évidence l'un ou/et l'autre de ces deux défauts, tout en insistant sur les facteurs de risques pour la santé.

A cet égard, on pourra, dans certains cas, observer que les châssis de toit ne permettent pas de ventiler convenablement une pièce sans surveillance, et se fonder sur ce point pour justifier la qualification d'« impropre à l'habitation ».

Il faut en toutes hypothèses rester réservé sur la portée de ces jurisprudences.

En effet, plusieurs décisions se contredisent et à ce jour, on attend encore que le Conseil d'Etat, actuellement saisi de cette question, donne son avis sur l'interprétation de la notion d'« **ouverture sur l'extérieur** » par la CAA de Bordeaux.

Par ailleurs, ce sont bien **les pièces à vivre** (et non les pièces de service) qui doivent être dotées de ces ouvertures. A défaut, le logement, dans son intégralité, doit être considéré comme impropre à l'habitation.

EXEMPLE :

« que le seul éclairage naturel du local provient d'ouvertures situées dans la cuisine, à savoir une fenêtre à un battant, dix pavés de verre et un fenestron de toit ; que cette circonstance n'est pas de nature à faire regarder la pièce principale, dont il n'est pas établi qu'elle serait attenante à la cuisine sans séparation, comme pourvue d'une ouverture sur l'extérieur ; qu'ainsi, compte tenu de l'exiguïté de la cuisine et de la salle d'eau qui, quoique munies pour leur part d'ouvertures sur l'extérieur, ne sont pas susceptibles de tenir lieu de pièces à vivre, l'ensemble du local doit être regardé, au sens des dispositions précitées, comme par nature impropre à l'habitation »,

(TA Paris, 2 mai 2011, SCI Bel Air.)

5. Autres locaux impropres par nature :

En ajoutant à la liste des « *caves, sous-sols, combles* », les « *autres locaux par nature impropres à l'habitation* », le législateur a entendu élargir la possibilité d'appliquer la procédure prévue par l'article L.1331-22 sans plus borner la définition des locaux concernés.

Pour autant, la qualification de ces locaux « impropres » doit reposer sur des critères objectifs permettant de motiver la décision d'interdiction de mise à disposition aux fins d'habitation.

A cet égard, l'analyse de la jurisprudence permet de cerner une typologie de locaux concernés, sans toutefois, fermer le champ des possibles.

On observe ainsi que la jurisprudence administrative admet le plus souvent l'application de la procédure « L.1331-22 » en raison de la violation de normes fixées par le RSD et en particulier des règles de superficie.

- Les locaux de surface insuffisante

Depuis que la suprématie des normes du RSD sur celles du CCH ou du décret décence est reconnue, les pièces de moins de 9 m² ou d'une hauteur sous plafond de moins de 2,20 m sont reconnues impropres à l'habitation.

EXEMPLE :

« (...) le local ne dispose pas d'une hauteur sous-plafond supérieure à 2,13 m, et l'autre, visé par l'arrêté n° 2010/3593, ne dispose d'une hauteur sous-plafond supérieure à cette norme que sur 3,35 m², et sont par nature impropres à l'habitation ; qu'en tout état de cause, il ressort des pièces du dossier que l'administration aurait pris les mêmes décisions, qu'elle était tenue d'adopter, en ne se fondant que sur ces motifs de nature à fonder les arrêtés contestés ;

(TA Melun, 4 mars 2011, LEFEVRE)

« (...) que cette hauteur n'étant pas suffisante au regard notamment des prescriptions du règlement sanitaire départemental qui retient une hauteur minimale de 2,20 mètres, le local litigieux constitue, dans ces conditions, un local « par nature impropre à l'habitation », au sens de l'article L. 1331-22 du code de la santé publique précité ; »

(TA Nice, 17 mai 2011, BOURGUET).

- A contrario :

« Considérant, d'une part, qu'il ressort des constatations concordantes des deux experts ayant procédé au mesurage du local les 2 novembre 2009 et 25 octobre 2010, que la pièce principale est d'une superficie totale de 12,70 m² sous une hauteur sous plafond supérieure à 2,20 m ; qu'il y a lieu de retirer de cette surface l'entrée de 2,32 m², qui constitue un « dégagement » au sens du règlement sanitaire départemental, et qui

est inférieure à 2 m, mais pas les chien-assis, contrairement à ce que soutient le préfet du Val-de-Marne ; que par suite, la pièce principale du logement ayant une surface supérieure à 9m2, c'est à tort que le préfet a, pour ce motif, mis en demeure Mme LAHAV de mettre fin à sa mise à disposition aux fins d'habitation ».

(TA Melun, 4 mars 2011, n° 0904658/1, LAHAV)

Il est donc essentiel de procéder à un métrage rigoureux, au besoin appuyé sur un plan côté des locaux.

- Les locaux détournés de leur vocation initiale et les locaux non correctement aménagés

En visant les locaux impropres par nature à l'habitation, la Loi a bien pour but de faire cesser l'utilisation à des fins de logement des locaux qui ont été conçus pour des fonctions autres que l'habitation (pièces de service, locaux commerciaux ou professionnels, notamment).

Bien évidemment, le texte n'interdit pas de transformer une pièce initialement conçue à d'autres fins que l'habitation (garage, grenier, sous-sol, local commercial,), en logement, sous réserve qu'il soit correctement aménagé à cette fin et qu'il réponde aux normes d'habitabilité telles que celles qui sont notamment prévues par le RSD.

A cet égard, on rappelle qu'en vertu du principe d'indépendance des législations, l'application de l'article L. 1331-22 ne peut être motivée par le non respect d'une règle d'urbanisme ou de toute autre règle issue d'une législation distincte.

⇒ EXEMPLE :

« Le préfet, en se fondant sur la seule circonstance que les pavillons, objets de l'arrêté attaqué, auraient été aménagés en maisons d'habitation en l'absence de toute autorisation d'urbanisme pour regarder les locaux comme étant par nature impropres à l'habitation, sans prendre en compte les aménagements apportés aux pavillons depuis leur construction, a entaché d'un détournement de procédure l'arrêté attaqué. »

(TA Orléans, 19 octobre 2010)

A contrario, le fait qu'une autorisation d'urbanisme, ou tout certificat, ait été délivré ou que l'utilisation du local soit conforme au règlement de copropriété n'empêche pas de considérer ce dernier comme impropre à l'habitation dès lors qu'il ne répond pas aux critères techniques d'habitabilité.

⇒ EXEMPLE :

« Considérant en quatrième lieu que la circonstance que, préalablement à l'acquisition du local, la commune de S ait accordé un certificat d'hygiène et de salubrité n'a pu avoir ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à l'application postérieure de l'article L. 1331-22 du code de la santé publique ;

Considérant enfin que M. S ne saurait utilement se prévaloir des circonstances tirées de ce que durant de nombreuses années, ce local aurait été habité conformément au règlement de copropriété qui destine l'immeuble à l'habitation, ni qu'il ne le serait plus depuis une date antérieure à la décision attaquée »

(TA Versailles, 30 nov. 2007, SEROR)

Aussi, face à un local manifestement conçu, à l'origine, pour un autre usage que l'habitation :

- ▶ Il est utile d'indiquer, si on peut en justifier, la fonction initiale du local,
- ▶ Il faut constater son utilisation effective aux fins de logement et des conditions de mise à disposition (au regard des meubles présents, des mentions du bail, des témoignages recueillis, etc..) en cas de risque de contestation de la part du bailleur,
- ▶ Il faut impérativement identifier les manquements aux normes d'habitabilité (superficie, hauteur sous plafond, éclairage, ventilation, ouverture, isolation, moyen de chauffage, accès aux réseaux, etc.).

2 Quelle est la procédure à suivre ?

1. Le respect du caractère contradictoire :

En l'absence de texte, les principes généraux du droit administratif, et en particulier ceux qui concernent les mesures de police, s'appliquent.

Parmi ces principes, figure l'obligation de respecter un préalable contradictoire, conformément aux dispositions de l'article 24 de la Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Le Conseil d'Etat a expressément confirmé l'application de ce principe à la procédure « L 1331-22 » :

« L'arrêté de police doit être précédé 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... »

(Avis du 9 mai 2011, GOMES)

Sur le fondement de ce principe, le Tribunal Administratif de Cergy-Pontoise a annulé un arrêté pris sans information préalable du propriétaire (*TA Cergy-Pontoise, 14 nov. 2011, SCI DEBVOI, n°100806*).

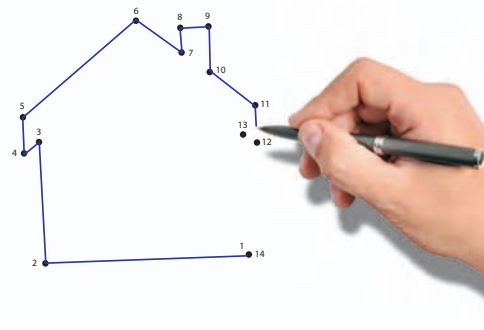
Cette décision n'est cependant pas en phase avec d'autres jurisprudences qui retiennent la compétence liée du préfet (ce principe signifie que lorsque l'autorité administrative est tenue de prendre une décision en raisons de circonstances de fait et de droit, les éventuelles irrégularités soulevées ne permettent pas d'en obtenir l'annulation), (cf *CAA BORDEAUX 19 juil 2011, COYOLA ; CAA Marseille, 12 novembre 2007, PONT, 06MA02580*).

Compte tenu de l'avis susvisé du Conseil d'Etat qui insiste sur la nécessité d'une information préalable et en attendant la stabilisation de la jurisprudence, il est recommandé aux agents de transmettre le rapport constatant le caractère impropre à l'habitation au propriétaire ou au bailleur pour susciter ses observations préalables, avant de prendre l'arrêté.

2. Le contenu du rapport :

Le rapport a vocation à servir de motivation, par référence, à l'arrêté préfectoral.

Il doit en conséquence contenir l'ensemble des motifs de faits qui justifient la qualification de local impropre à l'habitation au cas d'espèce, c'est-à-dire l'énoncé des critères (cf. ci-avant) admis.



L'argumentaire « technique » qui conduit à conclure au caractère « impropre » doit donc être explicite, même si les faits rapportés et la violation des textes semblent évidents (cf. *pour une pièce de 5 m², TA Rennes, Galesnes*).

Par ailleurs, si les facteurs d'insalubrité ne sont en principe pas pris directement en compte dans le cadre de cette procédure, il est néanmoins utile d'expliquer l'atteinte à la santé des personnes.

Enfin, dans les cas les plus graves d'habitat indigne, il convient de porter au rapport les conditions de mise à disposition du local (loyer, éléments de vulnérabilité de la personne, éléments de non décence, contrat de location s'il existe) de manière à appuyer un signalement d'infraction au Parquet en vue de poursuites pénales, mais aussi pour vérifier s'il s'agit d'un détournement d'affectation à l'initiative du propriétaire ou, au contraire, de l'occupant.

3. Le contenu de l'arrêté :

Conformément aux principes généraux du droit administratif, l'arrêté comprendra les motifs de droit et de fait avant d'énoncer les prescriptions admises.

Si le rapport peut contenir des informations qui vont au-delà des critères de qualification du local, en revanche, les motifs de l'arrêté doivent se borner aux références légales d'une part (CSP, RSD) et aux critères techniques justifiant le caractère impropre à l'habitation.

S'agissant des prescriptions possibles, celles-ci sont strictement limitées par l'article L. 1331-22 qui précise :

« 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. »

Il en ressort que l'arrêté préfectoral ne peut prescrire autre chose que la cessation de la mise à disposition à fin d'habitation du local en cause hormis des travaux limités pour empêcher ou limiter l'usage aux fins d'habitation.

En particulier, il n'est pas possible d'interdire l'utilisation du local, y compris aux fins d'habitation, dès lors qu'il n'y a pas de mise à disposition d'autrui.

⇒ EXEMPLE :

« Ces dispositions ne permettent pas au préfet de prononcer une interdiction d'habiter; que, dès lors, l'arrêté attaqué doit être annulé ; »

(TA Rennes, 16 juin 2011, GUYOMARD)

Cette restriction peut parfois justifier d'opter pour une procédure d'insalubrité, qui, à la différence de la procédure L. 1331-22, permet de traiter les locaux, dès lors que des risques pour la santé seraient constatés.

3 Questions - réponses

1. Qu'est-ce qu'une ouverture sur l'extérieur au sens de l'article L. 1331-22 du CSP ?

On sait désormais que les normes prévues par les RSD peuvent servir de référence pour apprécier les critères énoncés par l'article L. 1331-22 du CSP.

C'est à travers les normes d'éclairage et d'aération que les caractéristiques de l'ouvrant sont indirectement prévues.

Il en ressort que :

- ▶ Les pièces principales et les chambres isolées doivent être munies d'ouvertures donnant à l'air libre et présentant une section ouvrante permettant une aération satisfaisante (art. 40-1 du RSD type) ;
- ▶ L'éclairage naturel au centre des pièces principales ou des chambres isolées doit être suffisant pour permettre, par temps clair, l'exercice des activités normales de l'habitation sans le secours de la lumière artificielle (art. 40-2 du RSD type).

Par ailleurs l'article 27-2 du RSD type précise qu'« à cet effet [éclairage naturel], la pièce doit être munie de baie donnant sur un espace libre », c'est-à-dire ouvert.

De plus, l'article L. 1331-22 du CSP précise que les ouvrants doivent donner sur l'extérieur.

La jurisprudence récente a eu l'occasion de préciser la notion d'ouvrant au sens de l'article L. 1331-22 :

« la notion d'ouverture sur l'extérieur doit être appréciée au regard de l'apport d'une luminosité et d'une possibilité d'aération minimales pour assurer l'absence de conséquences de nature à porter atteinte à la santé des occupants ».

(CAA de Bordeaux, 19 juil. 2011, COYOLA)

En application de cette jurisprudence, seuls les critères de l'éclairage naturel et de la ventilation permettraient de considérer si la pièce est dotée ou non d'une ouverture sur l'extérieur, ce qui au demeurant semble être une interprétation restrictive de la réglementation sanitaire.

Dans l'attente d'une clarification de la notion d'ouvrant par le Conseil d'Etat, actuellement saisi de cette question, il est donc vivement recommandé aux services de mettre en évidence l'un ou/et l'autre de ces deux défauts (éclairage naturel/ventilation), tout en insistant sur les facteurs de risques pour la santé.

Enfin, il faut distinguer les pièces principales des pièces de service, en vérifiant si celles-ci sont séparées ou non.

Si, seule la cuisine est pourvue d'une ouverture sur l'extérieur satisfaisante, la condition ne sera pas remplie :

« le seul éclairage naturel du local provient d'ouvertures situées dans la cuisine, à savoir une fenêtre à un battant, dix pavés de verre et une fenêtre de toit ; que cette circonstance n'est pas de nature à faire regarder la pièce principale, dont il n'est pas établi qu'elle serait attenante à la cuisine sans séparation, comme pourvue d'une ouverture sur l'extérieur ; qu'ainsi, compte tenu de l'exiguïté de la cuisine et de la salle d'eau qui, quoique munies pour leur part d'ouvertures sur l'extérieur, ne sont pas susceptibles de tenir lieu de pièces à vivre, l'ensemble du local doit être regardé, au sens des dispositions précitées, comme par nature impropre à l'habitation »

(TA Paris, 2 mai 2011, Bel Air)

▲ 2. Peut-on appliquer la procédure L. 1331-22 au cas des locaux dépourvus de vue horizontale ?

En l'état du droit français, qu'il s'agisse du CSP, du RSD, du décret « décence » ou des règles générales de construction (CCH), il n'existe aucune norme imposant qu'un ouvrant permette une vue horizontale.

Les textes se bornent à imposer qu'un ouvrant possède les caractéristiques rappelées ci-avant, c'est-à-dire qu'il permette un éclairage naturel et un renouvellement de l'air.

La jurisprudence administrative s'en tient par ailleurs à une approche strictement réglementaire de la notion d'ouvrant (cf. III-1 ci-avant) et il serait donc juridiquement risqué de s'appuyer sur le seul critère de l'absence de vue horizontale pour appliquer la procédure « L. 1331-22 ».

Toutefois, cela ne doit pas empêcher l'autorité administrative de prendre en compte l'absence de vue horizontale comme l'y invitent les grilles d'appréciation de l'état d'insalubrité successives établies par le ministère de la Santé ou le ministère de l'Équipement.

Dans cette hypothèse, l'absence de vue horizontale doit être analysée comme un facteur de nuisances, lesquels doivent être explicités pour mettre en évidence :

- ▶ le risque pour la santé ou la sécurité (accès des secours, ventilation déficiente et non permanente, lumière naturelle insuffisante, troubles psychologiques, etc.),
- ▶ ou le caractère impropre à l'habitation, compte tenu d'un ensemble de caractéristiques techniques permettant de considérer que les locaux sont incompatibles avec les fonctions attendues d'un logement : ameublement, repos, hygiène, vie familiale ou sociale, etc.

Une attention particulière peut être réservée à la problématique des accès et des issues de secours dans la mesure où l'absence de vue horizontale est souvent associée à l'absence d'ouverture facilement accessible.

Cette circonstance peut être conjuguée avec un accès dangereux pour les locaux situés en comble ou en sous-sol.

▲ 3. Peut-on se fonder sur le critère de l'éclairage naturel ? Comment l'apprécier ?

Le critère de l'éclairage naturel est expressément prévu par le règlement sanitaire départemental type qui prévoit que :

« L'éclairage naturel au centre des pièces principales ou des chambres isolées doit être suffisant pour permettre, par temps clair, l'exercice des activités normales de l'habitation sans le secours de la lumière artificielle »

(art 40-2 du RSD type)

Par ailleurs l'article 27-2 du RSD type qui indique les caractéristiques des pièces affectées à l'habitation, précise qu' « à cet effet [éclairage naturel], la pièce doit être munie de baie donnant sur un espace libre. »

Compte tenu de la confirmation du RSD en tant que norme de référence pour appliquer la procédure « L. 1331-22 », le critère de l'éclairage naturel doit effectivement être pris en considération et apprécié au regard de cette définition.

À cet effet, la visite devra avoir lieu en milieu de journée par temps clair, autant que possible.

Par ailleurs, on rappelle que l'éclairage naturel doit être apprécié du point de vue de la pièce principale (ce que n'est pas la cuisine, cf ci-avant, *TA Paris, 2 mai 2011, SCI Bel Air*).

▲ 4. Quels seuils de HSP et de superficie faut-il appliquer ?

La jurisprudence administrative admet désormais de manière généralisée, l'application de la procédure « L. 1331-22 » en raison de la violation des normes de superficie et de hauteur sous plafond fixées par le RSD.

Les logements de moins de 9 m² ou d'une hauteur sous plafond de moins de 2,20 m sont donc généralement reconnus impropres à l'habitation, sans qu'il soit nécessaire de les considérer comme des combles.

On rappellera que selon les articles 40.3 et 40.4 du RSD type :

« L'une au moins des pièces principales de logement doit avoir une surface au sens du décret n 69-596 du 14 juin 1969 supérieure à neuf mètres carrés.

Les autres pièces d'habitation ne peuvent avoir une surface inférieure à sept mètres carrés. Dans le cas d'un logement comportant une seule pièce principale ou constitué par une chambre isolée la surface de ladite pièce doit être au moins égale à neuf mètres carrés.

Pour l'évaluation de la surface de chaque pièce les parties formant dégagement ou cul-de-sac d'une largeur inférieure à deux mètres ne sont pas prises en compte.

« La hauteur sous plafond ne doit pas être inférieure à 2,20 mètres. »

 EXEMPLES :

« (...) le local ne dispose pas d'une hauteur sous-plafond supérieure à 2,13 m, et l'autre, visé par l'arrêté n° 2010/3593, ne dispose d'une hauteur sous-plafond supérieure à cette norme que sur 3,35 m², et sont par nature impropres à l'habitation ; qu'en tout état de cause, il ressort des pièces du dossier que l'administration aurait pris les mêmes décisions, qu'elle était tenue d'adopter, en ne se fondant que sur ces motifs de nature à fonder les arrêtés contestés ;

(TA Melun, 4 mars 2011, LEFEVRE)

« que cette hauteur n'étant pas suffisante au regard notamment des prescriptions du règlement sanitaire départemental qui retient une hauteur minimale de 2,20 mètres, le local litigieux constitue, dans ces conditions, un local « par nature impropre à l'habitation », au sens de l'article L.1331-22 du code de la santé publique précité ; »

(TA Nice, 17 mai 2011, BOURGUET)

« que la majeure partie des pièces du local litigieux avait une HSP inférieure à 2,20 m ; que cette hauteur n'étant pas suffisante au regard, notamment, des prescriptions du règlement sanitaire départemental qui retiennent une hauteur minimale de 2,20m, les locaux constituent des combles au sens de l'article L1336-3 du CSP »

(CE, 4 mai 2011, CARRIER)

Il est donc recommandé de procéder à un mesurage précis, complété par un plan côté des locaux litigieux.

5. Peut-on se fonder sur le RSD, le décret décence ?

Les règles de copropriété ?

Par un arrêt du 4 mars 2011, le Conseil d'Etat a clairement reconnu la force contraignante supérieure des normes du RSD par rapport à celles fixées par le décret « **décence** » :

« que la majeure partie des pièces du local litigieux avait une HSP inférieure à 2,20 m ; que cette hauteur n'étant pas suffisante au regard, notamment, des prescriptions du règlement sanitaire départemental qui retiennent une hauteur minimale de 2,20m, les locaux constituent des combles au sens de l'article L. 1336-3 du code de la santé publique, sans que puisse faire obstacle à cette qualification la circonstance que le volume habitable serait conforme aux exigences de l'article 4 du décret du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent »

(CE, 4 mars 2011, CARRIER)

En utilisant le terme « notamment », le Conseil d'Etat indique qu'il reste possible de s'appuyer sur d'autres sources réglementaires, mais exclut celles issues du « décret décence ».

Dans un arrêt du 12 octobre 2010 (VIGNEL), la CAA de Bordeaux avait précédé la position du Conseil d'Etat en jugeant que :

« les requérants ne sont donc pas fondés à se prévaloir des dispositions du décret du 30 janvier 2002, pris pour l'application de l'article 187 de la loi du 13 décembre 2000, définissant les caractéristiques d'un logement décent; qu'en effet, l'appréciation du caractère habitable d'un logement précède l'évaluation de la décence de ses installations, alors au demeurant que les dispositions du décret précité ne sont applicables qu'aux relations entre bailleurs et preneurs et relèvent d'une législation distincte »

Désormais, la jurisprudence semble donc stabilisée autour du rejet des critères issus du décret relatif au logement décent.

Il en va de même pour ce qui concerne les règles relatives à la copropriété, lesquelles doivent être considérées comme étrangères à l'application de l'article L. 1331-22 du CSP.

Dans l'arrêt « CARRIER » du 4 mars 2011, le Conseil d'Etat a ainsi précisé que :

« l'article 46 de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, dans sa rédaction issue de la loi du 18 décembre 1996 dite Loi Carrez, a pour objet de fixer les modalités de calcul de la superficie de la partie privative d'un lot en vue de sa vente et est étranger à la détermination des locaux constituant des combles au sens de l'article précité du code de la santé publique ».

Cette position de principe nous semble pouvoir être étendue à toutes les règles fixant les obligations des copropriétaires et en particulier celles issues du règlement de copropriété.

Dès lors, un arrêté « L. 1331-22 » ne peut être fondé directement sur la violation des règles de la décence ou celles relatives à la copropriété.

Cela n'interdit pas aux agents de vérifier, s'ils en ont la possibilité, les mentions figurant dans le règlement de copropriété, ou tout autre acte, afin de connaître l'affectation d'origine des locaux en question (grenier, cave, local de service ou commercial), et ainsi étayer leur argumentaire relatif à un détournement d'affectation.

Ces indications devront être complétées par une analyse des critères d'habitabilité.

6. Comment traiter le cas des locaux ?

L'article L. 1331-22 du CSP se réfère aux « locaux » ou « pièces » par nature impropres à l'habitation. Néanmoins, il n'est pas opportun d'appliquer cette procédure à un « logement » dont seule une partie des pièces serait impropre à l'habitation.

L'évaluation du caractère « impropre à l'habitation » doit porter sur l'ensemble des pièces ou locaux mis à disposition pour le logement. Sans être exclusifs, les critères d'habitabilité du RSD sont à prendre en compte dans l'analyse.

En effet, le règlement sanitaire départemental précise les critères d'habitabilité en distinguant le cas des pièces principales des autres pièces d'habitation et des pièces de service (cuisine, salle d'eau, cabinet d'aisances)

Le RSD prévoit que le logement (de plusieurs pièces) doit être pourvu au moins d'une pièce principale de 9 mètres carré « *munie d'ouverture donnant à l'air libre et présentant une section ouvrante permettant une aération satisfaisante. (...)* » (art.40.1) , « *La hauteur sous plafond ne doit pas être inférieure à 2,20 mètres* » (art. 40.4).

Les critères d'habitabilité des autres pièces d'habitation sont moins précis. On sait que leur superficie doit être d'au moins 7 mètres carrés.

Les conditions d'éclairage et de ventilation ne sont pas précisées par le RSD. Toutefois, dans l'hypothèse de pièces aveugles, mal ventilées ou mal isolées au point d'empêcher un chauffage suffisant, de telle sorte qu'un risque pour la santé serait identifié, celles-ci pourraient être considérées comme non habitables.

Deux principaux cas de figure doivent être envisagés :

- 1/ Soit la ou les pièce(s) principale(s) ne répond(ent) pas aux critères d'habitabilité précités, auquel cas, le logement dans son ensemble peut être considéré comme impropre à l'habitation (*cf TA Paris, 2 mai 2011, SCI Bel Air*).
- 2/ Soit la pièce principale répond aux critères d'habitabilité, auquel cas, la ou les pièces d'habitation qui sont considérées comme non habitables ne doivent pas être intégrées dans le calcul de la surface habitable. Cette pièce devrait être utilisée en tant que pièce de service ou annexe et ne doit pas être considérée comme une pièce d'habitation. En résumé, il n'est pas possible d'engager de procédure L. 1331-22 du CSP s'il existe au moins une pièce principale dans ce logement qui réponde aux critères d'habitabilité fixés par le RSD.

Que peut-on faire dans ces situations ?

Selon les cas, une discussion peut s'engager avec le propriétaire en vue de procéder à des travaux d'aménagement pour créer une ouverture ou augmenter la superficie.

Cette évolution des locaux, si elle est possible, permettra de contourner la difficulté de contrôler l'utilisation de la pièce considérée comme impropre à l'habitation, dans la mesure où il n'est pas possible d'en interdire l'usage.

Dans certains cas, la déduction des surfaces des pièces considérées comme impropres à l'habitation de la surface conduit à une suroccupation des locaux susceptible d'être sanctionnée au visa de l'article L. 1331-23 du CSP.

Par ailleurs, dans certains cas, la mise à disposition d'une pièce peut résulter d'une situation de division illégale au sens de l'article L. 111-6-1 du CCH.

Le cas échéant, cette situation devra faire l'objet d'un signalement au procureur afin qu'il diligente une enquête pénale.

Il faut rappeler que le cas de division illégale vise les situations de location « à la découpe » organisées par le bailleur et non les colocations volontaires à l'initiative d'occupants qui partageraient l'ensemble des pièces d'un même logement.

S'agissant des colocations, dans la mesure où le propriétaire a mis à disposition un logement avec un nombre de pièces, qui répondent aux critères d'habitabilités, suffisant par rapport au nombre de colocataires, il n'y a pas lieu d'intervenir.

▲ 7. Faut-il identifier un risque pour la santé dans le rapport ou l'arrêté ?

À la différence de la procédure fondée sur l'article L. 1331-26 du CSP (procédure d'insalubrité), l'article L. 1331-22 ne mentionne pas de condition liée à l'atteinte à la santé.

Cependant, la procédure est inscrite dans le livre III du code de la santé publique intitulé « Protection de la santé et de l'environnement » et au titre III « Prévention des risques sanitaires ».

Par ailleurs, dans son avis du 9 mai 2011 (GOMES), le Conseil d'Etat a précisé que :

« les restrictions apportées à l'exercice du droit de propriété [par la mise en œuvre de l'article L1331-22 du CSP] sont justifiées par l'intérêt général qui s'attache à la protection de la santé et de la sécurité des occupants de locaux impropres à l'habitation ».

Ainsi l'application de la procédure dans tout autre but que la protection de la santé ou la sécurité des occupants pourrait être considérée comme un détournement de la Loi.

Cela étant, l'arrêté doit être motivé par la qualification de local impropre à l'habitation laquelle repose sur des critères d'habitabilité, telles que ceux prévus par le règlement sanitaire départemental.

Dès lors que la qualification de local impropre à l'habitation est avérée au regard de ces critères (superficie, HSP, absence d'ouverture sur l'extérieur, etc.), il n'est pas nécessaire d'identifier expressément un risque pour la santé.

En conclusion, si l'indication des risques d'atteinte à la santé est possible et parfois utile pour expliciter les circonstances précises de l'occupation et justifier l'interdiction de mise à disposition, elle n'est ni nécessaire, ni suffisante pour fonder un arrêté au visa de l'article L. 1331-22.

8. Peut-on prendre en considération les problèmes d'accès (fenêtres de toit, échelle de meunier, sécurité incendie ?)

Ainsi que l'a rappelé le Conseil d'Etat dans son avis du 9 mai 2011 (GOMES), l'application de la procédure « L. 1331-22 » est justifiée par la prévention du risque pour la santé ou la sécurité des occupants.

Cependant, la réglementation sanitaire servant de référence (issue des RSD) ne contient pas de normes précises en ce qui concerne les issues de sécurité et l'accès des services de secours.

A contrario, l'article R.111-5 du CCH précise: « *On doit pouvoir porter dans un logement ou en faire sortir une personne couchée sur un brancard.* »

Cependant cette disposition ne peut servir directement de référence pour appliquer l'article L. 1331-22, s'agissant de législations distinctes.

Dès lors, il nous semble que seul le cas d'un logement manifestement et extrêmement dangereux en raison de ses conditions d'accès pourrait justifier l'application de la procédure « L. 1331-22 », à défaut d'autres facteurs permettant de le qualifier d'impropre à l'habitation.

Dans le cas où le caractère dangereux est plus discutable, la problématique de l'accès peut être utilement mentionnée dans le rapport de constat, en complément d'autres critères.

9. Faut-il convoquer le propriétaire ou le bailleur à la visite préalable ?

Le déroulement de la procédure ne fait l'objet d'aucune indication légale ou réglementaire, en particulier pour ce qui concerne les conditions de la visite sur la base de laquelle le rapport sera établi.

Cela étant, en application de l'article 24 de la Loi du 12 avril 2000, l'arrêté doit être précédé d'une phase contradictoire au cours de laquelle le destinataire de l'arrêté aura été mis à même de présenter ses observations.

Cette phase contradictoire n'impose pas de réaliser la visite en présence du propriétaire, mais d'informer

ce dernier de l'intention d'engager la procédure L. 1331-22 au regard des constatations faites et de susciter ses observations dans un délai raisonnable.

Cf Avis du Conseil d'Etat, 9 mai 2011, GOMES :

« L'arrêté de police doit être précédé 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 ».

Selon les circonstances, la présence du propriétaire pourra s'avérer opportune ou non, en particulier au regard des possibilités éventuelles d'aménagement des locaux.

En tout état de cause, que le propriétaire soit présent ou non lors de la visite, il est recommandé aux agents de transmettre le rapport constatant le caractère impropre à l'habitation au propriétaire ou au bailleur en lui demandant de faire part de ses observations, avant de prendre l'arrêté.¹

10. Que répondre au bailleur qui invoque le respect du décret décence ?

Lorsque le critère des superficies est pris en considération pour qualifier le local, il arrive fréquemment que les propriétaires soulèvent, de bonne foi, le fait que le logement loué réponde aux critères du logement décent, et notamment à la condition d'un volume de 20 m³.

En effet, s'agissant des superficies, l'article 4 du décret du 30 janvier 2002 énonce :

« le logement dispose au moins d'une pièce principale ayant soit une surface habitable au moins égale à 9 mètres carrés et une hauteur sous plafond au moins égale à 2,20 mètres, soit un volume habitable au moins égal à 20 mètres cubes. La surface habitable et le volume habitable sont déterminés conformément aux dispositions des deuxième et troisième alinéas de l'article R. 111-2 du code de la construction et de l'habitation. ».

Cette règle est donc contradictoire avec les normes du RSD type qui prescrivent, pour la pièce principale, une superficie minimale de 9 m² sous une HSP de 2,20m, sans alternative.

Or, du point de vue de l'application du code de la santé publique, ce sont ces prescriptions qui prévalent, conformément à la jurisprudence désormais fixée par le Conseil d'Etat.

Ainsi que l'a jugé la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux :

« Ces dispositions ont pour objet de définir les locaux totalement inhabitables au titre de la préservation de la santé publique ; que les requérants ne sont donc pas fondés à se prévaloir des dispositions du décret du 30 janvier 2002, pris pour l'application de l'article 187 de la loi du 13 décembre 2000, définissant les caractéristiques d'un logement décent ; qu'en effet, l'appréciation du caractère habitable d'un logement précède l'évaluation de la décence de ses installations ».

(CAA Bordeaux, Csts Vignel, 12 oct.2010)

En termes clairs : avant de s'interroger sur la décence d'un logement, il faut d'abord vérifier s'il peut être considéré comme habitable.

Cela étant, si la situation juridique est désormais clarifiée, il n'en reste pas moins que cette distorsion des textes contribue à semer la confusion dans l'esprit des bailleurs, généralement mieux informés des dispositions du décret décence que de celles du règlement sanitaire départemental.

11. Que faire lorsque c'est l'occupant qui a transformé le local en habitation ?

En principe, le fait que le locataire soit responsable de la transformation des locaux ou de leur utilisation non conforme aux clauses du bail est sans incidence.

Ainsi le juge administratif considère que les relations contractuelles issues du bail sont sans effet quant à la mise en œuvre de la procédure administrative, y compris en cas de bail commercial mettant à la charge du locataire l'intégralité des travaux de nature à assurer l'habitabilité des locaux :

« les moyens tirés par M. et Mme L de ce que le caractère impropre à l'habitation des locaux visés par l'arrêté attaqué ne leur est en aucune façon imputable; de ce que le locataire a la charge de tous les travaux d'entretien de l'immeuble à l'exception des grosses réparations de l'article 606 du code civil et qu'il lui appartenait donc de procéder à tous les travaux nécessaires postérieurement aux inondations pour remettre les lieux en état et, enfin, de ce que le préfet a méconnu la nature des relations contractuelles des parties, ne peuvent qu'être écartés comme inopérants

(TA Nîmes, 26 avril 2010, Lacroix)

Le bailleur peut être fondé à solliciter la résiliation du bail et l'expulsion de l'occupant, notamment à l'appui du rapport qui établirait la transformation des locaux.

Un tel contentieux est étranger à la mise en œuvre de la procédure administrative et n'empêche donc pas que l'arrêté soit pris, à moins d'une régularisation spontanée de la situation par l'occupant ou le bailleur.

Dans certaines hypothèses, il faudra envisager la possibilité d'appliquer la procédure prévue par l'article L. 1331-24 du code de la santé publique qui pourra s'avérer plus appropriée.

En effet, cet article prévoit que :

« Lorsque l'utilisation qui est faite de locaux ou installations présente un danger pour la santé ou la sécurité de leurs occupants, le représentant de l'Etat dans le département, après avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires ou technologiques, peut enjoindre à la personne qui a mis ces locaux ou installations à disposition ou à celle qui en a l'usage de rendre leur utilisation conforme aux prescriptions qu'il édicte dans le délai qu'il fixe. ».

▲ 12. Le propriétaire peut-il opposer l'acte de vente ou une autorisation d'urbanisme ?

A l'instar des obligations issues des rapports locatifs, celles qui fixent les conditions de la vente sont sans effet sur l'application de la procédure L. 1331-22, qui n'est fondée que sur la réglementation sanitaire.

En revanche en reconnaissant un local impropre par nature à l'habitation, l'arrêté préfectoral peut permettre à l'acquéreur d'engager une action en annulation de la vente, étant rappelé que le notaire a une obligation de conseil qui peut engager sa responsabilité.

Par ailleurs, la réglementation d'urbanisme est étrangère à la procédure fondée sur le code de la santé publique.

Dès lors, le propriétaire ne peut se prévaloir d'une autorisation ou d'une déclaration au titre d'un logement.

A l'inverse, l'arrêté fondé sur l'article L. 1331-22 du CSP ne peut être motivé par la violation, d'une règle d'urbanisme telle que l'absence d'une autorisation requise.

Cf TA Orléans, 12 octobre 2010, LIEGEOIS :

« Considérant que la seule circonstance que des locaux ont été construits ou aménagés en méconnaissance de la législation sur l'urbanisme ne permet pas de regarder, par principe, ces locaux comme constituant des locaux par nature impropres à l'habitation ».

▲ 13. Comment opter entre la procédure L. 1331-26 et la procédure L. 1331-22 ?

La procédure L. 1331-26 et la procédure L. 1331-22 se distinguent à plusieurs égards.

- ▶ **les conditions d'occupation** : l'article L. 1331-22 permet de sanctionner le fait de mettre un local impropre à l'habitation à la disposition d'autrui, sur le fondement d'un bail ou non.
A défaut de mise à disposition, notamment en cas de propriétaire-occupant, l'arrêté sera donc sans effet.
- ▶ **les effets de l'arrêté** : l'arrêté ne peut prescrire autre chose que la cessation de la mise à disposition.

Contrairement au cas de la déclaration d'insalubrité, il n'est donc pas possible de prescrire des travaux pour remédier au caractère inhabitable des lieux, ni une interdiction définitive d'habiter ou d'utiliser le local.

- ▶ **la motivation de l'arrêté** : l'arrêté pris sur le fondement de l'article L. 1331-22 du CSP doit être motivé par des critères techniques conditionnant le caractère habitable d'un local, et notamment ceux prévus par le RSD.
L'arrêté d'insalubrité est motivé par les facteurs d'insalubrité et, selon les cas, les solutions techniques permettant d'y remédier ou, au contraire, l'impossibilité de réaliser de tels travaux en raison de leur coût excessif ou une impossibilité technique (article L. 1331-28 du CSP).
- ▶ **le déroulement et le délai de la procédure** : l'arrêté pris sur le fondement de l'article L. 1331-22 du CSP, n'est pas précédé de l'avis du CODERST, la procédure est donc beaucoup plus rapide.

Ainsi, on constate que les deux procédures ne se confondent pas.

Dans le cas où l'objectif prioritaire est de faire cesser le plus tôt possible une situation d'habitat manifestement indigne, la procédure fondée sur l'article L. 1331-22 sera adaptée.

En revanche, si l'analyse des risques pour l'occupant est plus complexe et justifie la prescription de travaux ou une interdiction définitive d'habiter, il faudra opter pour une déclaration d'insalubrité.

14. Comment empêcher la réoccupation des locaux après le départ de l'occupant ?

L'article L. 1331-22 prévoit que :

« Il [le Préfet] 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 .»

Il est donc possible pour le Maire ou le Préfet de fermer d'office les accès d'un tel local pour empêcher sa réoccupation, dès qu'il aura été libéré.

Toutefois, ces mesures ne doivent pas conduire à une interdiction de fait, d'utiliser les locaux visés.

En effet, l'arrêté ne peut interdire l'usage du local impropre à l'habitation, mais seulement enjoindre de faire cesser sa mise à disposition en tant que logement.

Aussi, il nous semble que l'exécution d'office des mesures visant à empêcher sa réoccupation ne devrait pas être systématique, mais limitée aux situations laissant craindre, au regard des circonstances particulières, et notamment dans le cas d'un bailleur manifestement indélicat, une réoccupation en violation de l'arrêté.

15. Une caravane à usage permanent peut-elle être considérée comme un local impropre à l'habitation ?

Du point de vue de l'attribution de l'allocation logement, il a déjà été jugé qu'un mobile-home, ou une caravane immobilisée, devait être considéré comme un local d'habitation répondant aux critères du logement décent :

« Aux termes de l'article L 542-2 du Code de la Sécurité Sociale, l'allocation de logement n'est due, au titre de leur résidence principale, qu'aux personnes :

1° payant un minimum de loyer, compte tenu de leurs ressources ; sont assimilées aux loyers les mensualités versées pour accéder à la propriété de l'habitation ;

2° habitant un logement répondant aux caractéristiques définies en application des premier et deuxième alinéa de l'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et à des conditions minima de peuplement».

Si l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989 mentionne le caractère décent du logement, «ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation», il ne fait nullement état de conditions tenant à la régularité de la construction au regard des règles régissant le droit de construire. (...)

Il est (...)avéré que l'acquisition a été réalisée par l'intéressée en vue de se loger, que la salubrité de son logement n'est pas contestée, que le prêt a pour cause déterminante et pour objet essentiel l'achat du mobil home où elle demeure, que ce mobil home étant posé sur cale, a perdu toute faculté de mobilité et doit être regardé comme une construction légère,(...) Ces éléments conduisent à constater que Madame C. remplissait, depuis le 7 juillet 2006, les conditions d'obtention de l'aide au logement. »

(CA Nancy, Ch.soc 3 mars 2010 N° 09/01472)

A contrario, il a été jugé que la proposition d'hébergement en caravane en cas d'interdiction d'habiter prononcée par le Préfet, ne répondait pas à l'obligation d'offrir un hébergement ou un relogement décent :

« Que Madame G., qui ne pouvait mettre qu'une caravane à la disposition de Monsieur A., n'était pas en mesure de lui assurer un hébergement décent correspondant à ses besoins ainsi que les articles L 521-1 et L 521-1-3 du code de la construction et de l'habitation en font obligation au bailleur lorsque l'immeuble fait l'objet d'une interdiction temporaire d'habiter »

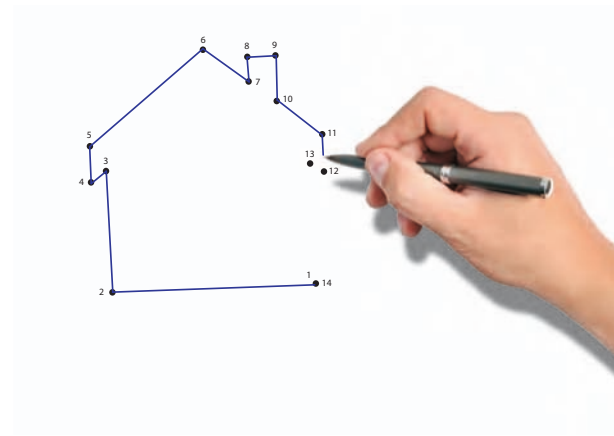
(CA Douai, 3^{ème} ch., 10 janvier 2008, n° 06/05535)

Du point de vue de l'application de la Loi DALO, il a été jugé que la circonstance que le demandeur habitait en caravane, ne suffisait pas à lui reconnaître un statut prioritaire (réservé, notamment aux occupants de logements impropres à l'habitation) :

« (...) ni la circonstance qu'elle ait fait l'objet d'une décision de justice prononçant son expulsion, ni le fait qu'elle vivait depuis 2005 dans une caravane ne constituaient des circonstances qui impliquaient que la commission de médiation fût tenue de reconnaître sa demande comme prioritaire ; »

(CAA Bordeaux, 1 2011, N° 10BX00426)

Compte tenu de l'instabilité de la jurisprudence en ce qui concerne l'appréciation de la caravane en tant que local répondant aux normes d'habitabilité, il est recommandé aux services de ne pas s'arrêter à la nature du local (mobile home, construction légère, caravane, selon les cas) et de rechercher, de manière objective les défaillances du local en cause par rapport aux normes d'habitabilité.



CONCLUSION

Le contentieux généré par la mise en œuvre de la procédure « L. 1331-22 » a eu le mérite de pousser les juridictions administratives à combler un manque de précision des textes à plusieurs égards.

En particulier, la jurisprudence semble désormais stabilisée en ce qui concerne les normes de référence servant de critères pour qualifier un local d'« impropre à l'habitation ».

Le règlement sanitaire départemental, à défaut d'autres textes, est ainsi le principal document normatif exploitable à ce jour. Cet éclairage est utile mais décale la difficulté sur l'usage du RSD.

En effet, on sait que ces normes, parfois obsolètes, ne peuvent plus être actualisées. Or, la typologie des logements indignes évolue.

A titre d'exemple, il serait nécessaire de statuer sur la qualification des locaux ne permettant aucune vue horizontale (disposant par exemple de fenêtre de toit, de « skydômes » ou d'un puits de jour) au vu des éventuelles difficultés de ventilation ou des effets sanitaires d'ordre psychologique, qu'ils pourraient engendrer.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la procédure est souvent mal comprise par l'occupant ou le bailleur de bonne foi, convaincu de respecter la Loi, du fait de la conformité avec les critères de la décence.

C'est pourquoi il est important de sécuriser les procédures prises au titre de l'article L. 1331-22 selon les principes et recommandations édictées par ce guide.



Guide réalisé sous la coordination du
Pôle national de lutte contre l'habitat indigne
par Stéphanie Jacq-Moreau, avocat
en collaboration avec la
Direction générale de la santé (DGS)
ministère des Affaires sociales et de la Santé
mars 2013

Délégation interministérielle à
l'hébergement et à l'accès au logement

244, boulevard Saint Germain - 75007 Paris
contact.dihal@developpement-durable.gouv.fr
tél. 01 40 81 33 73 - fax. 01 40 81 34 90

