TERRITOIRES CONSEILS

GROUPE Caisse des Dépôts

Réunion téléphonique

Les enjeux du cadre de vie à l'épreuve : la politique locale du logement et la lutte contre l'habitat indigne

Compte rendu de la réunion téléphonique du 29 mars 2018

La réunion est organisée et animée par Territoires Conseils avec le concours d'Isabelle Farges, consultante en développement territorial. Elle est présentée par Benjamin Rougeron, juriste associé du service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils.

La présentation s'appuie sur un diaporama annexé au présent compte rendu.

PRÉSENTATION

BENJAMIN ROUGERON, JURISTE ASSOCIE DU SERVICE DE RENSEIGNEMENTS TELEPHONIQUES DE TERRITOIRES CONSEILS

Cette réunion apportera une information générale sur le sujet très vaste de la politique locale du logement. Nous mettrons l'accent sur les possibilités d'intervention des EPCI.

Il est estimé à environ 500 000 le nombre de logements en France susceptibles de relever de la qualification d'habitat indigne. Il s'agit, par conséquent d'un enjeu majeur pour l'ensemble des acteurs publics, alors même que le logement tient une place de plus en plus importante dans les postes de dépenses des ménages.

La multiplicité des intervenants dans le domaine de la lutte contre l'habitat indigne d'une part, et la dissociation entre l'exercice du pouvoir de police et de certaines compétences en matière de logement d'autre part, rendent cette politique relativement complexe.

Des acteurs publics multiples

L'État reste l'acteur central en matière de politique nationale du logement, notamment à travers deux agences : l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et l'Agence nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU). Il fixe des orientations générales et les instruments juridiques et financiers.

Depuis la loi ALUR de 2014, les EPCI sont devenus les nouveaux chefs de file des politiques locales de l'habitat et exercent différentes compétences en la matière.

Les communautés d'agglomération exercent une compétence obligatoire en matière d'équilibre social de l'habitat qui comprend le programme local de l'habitat, la politique du logement d'intérêt communautaire, les actions et les aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire, la constitution de réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat, l'action par des opérations d'intérêt communautaire en faveur des personnes défavorisées et l'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

Ces mêmes attributions sont exercées par les communautés urbaines et les métropoles, mais sans la notion d'intérêt communautaire. En outre, les communautés urbaines et les métropoles disposent de la compétence en matière de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre. Enfin, les Opah (Opération programmée d'amélioration de l'habitat) font partie des compétences à titre obligatoire des communautés urbaines ***(cf articles L 5216-5, L 5215-20 et L 5217-2 du CGCT).***

Par ailleurs, les communautés d'agglomération disposent d'un outil particulier. Elles sont titulaires du droit de préemption urbain dans les périmètres fixés, après délibérations concordantes de la ou des communes concernées, par le conseil de communauté pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat.

Le champ d'intervention des communautés de communes est différent, car elles peuvent choisir, à titre optionnel, la compétence politique du logement et du cadre de vie. Il s'agit d'une compétence insécable, mais au libellé relativement large, qui peut comprendre par exemple la gestion du parc locatif à caractère social ou non, l'accession à la propriété visant des populations particulières (personnes âgées, personnes handicapées). Les communautés de communes à DGF bonifiée au titre de ***l'article L 5214-23-1 du CGCT*** peuvent exercer le groupe de compétences « politique du logement social d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ».

Depuis le 1er janvier 2017, en application de la loi ALUR, tous les OPH (Office public de l'habitat) communaux des communes membres d'un EPCI ayant la compétence habitat sont devenus des OPH intercommunaux. La loi ALUR a également permis aux communes, ou aux EPCI par délégation, d'exercer leur droit de préemption urbain pour lutter contre l'habitat indigne, insalubre ou dangereux.

Les communes, quant à elles, gardent un rôle opérationnel de proximité. Ce rôle est très vaste. Il peut s'agir du droit de préemption urbain s'il n'a pas été transféré, de la police des immeubles menaçant ruine si elle n'a pas été transférée, de l'obligation des 20 ou 25 %, selon les cas, de construction de logements sociaux, du cautionnement pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements sociaux, de la recherche de mixité sociale des villes et des quartiers par intervention en matière foncière et les subventions, et de la planification de l'utilisation des sols si elle n'a pas été transférée. Les maires restent membres de droit des commissions d'attribution des logements locatifs sociaux, de la même manière que le président de l'EPCI compétent en matière de programme local de l'habitat.

D'autres acteurs publics interviennent en matière de politique du logement. Les départements agissent en lien avec leurs attributions dans le domaine social. Ils élaborent conjointement avec l'État le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) pour une durée d'au moins six ans. Ils gèrent également le fonds de solidarité pour le logement (FSL). En outre, les départements sont souvent les interlocuteurs privilégiés de l'Anah pour les programmes d'intérêt général (PIG), car il s'agit du territoire le plus pertinent pour ce type de convention.

Les régions interviennent de manière assez accessoire, à travers leurs compétences d'aménagement du territoire et de développement économique, en soutenant financièrement des projets de développement urbain, ou d'acquisition et d'aménagement de terrains à bâtir.

L'approche intégrée de la politique du logement a été récemment renforcée par l'adoption d'une ***instruction en date du 15 mars 2017***. Celle-ci consacre la désignation d'un sous-préfet référent qui pilote cette politique, via le pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI). Il exerce des missions de coordination, et il est chargé de renforcer les liens avec le Parquet lors de signalements.

La répartition des pouvoirs de police dans la lutte contre l'habitat indigne

Il existe une définition légale de l'habitat indigne dans ***la loi du 31 mai 1990***, mais cette définition a été consacrée par la ***loi du 25 mars 2009 (article 83) et la loi ALUR***.
L'habitat indigne désigne *les logements, dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ; ainsi que les locaux ou les installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage* ***(article. 1-1 de la loi du 31 mai 1990)***.

Le bailleur, qu'il soit privé ou social, a l'obligation de louer un logement décent, c'est-à-dire un logement qui ne présente pas de risque manifeste pour la sécurité physique ou la santé des occupants, et qui est doté des éléments d'équipement et de confort qui permettent de l'habiter normalement (en plus de répondre à un niveau de performance énergétique minimale). De leur côté, les autorités de police administrative ont compétence pour prendre des arrêtés en matière d'habitat indigne.

L'habitat indigne englobe lui-même des réalités diverses. Il s'agit non seulement des immeubles et des locaux insalubres, notamment ceux dans lesquels le plomb est accessible, mais également des hôtels meublés dangereux et les habitats informels. Nous constatons que les immeubles vétustes ou inconfortables sont susceptibles d'être qualifiés de non décents, sans pour autant être indignes en tant que tels. Les deux notions, habitat indigne et habitat non décent, doivent donc être distinguées.

Sur le plan de l'intervention, ***l'article L. 5211-9-2 du CGCT*** dispose que si les maires ne se sont pas opposés au transfert du pouvoir de police vers le président de l'EPCI, ou si le président de l'EPCI n'a pas

renoncé à exercer ce pouvoir malgré l'opposition d'un ou plusieurs maires, le président de l'EPCI compétent en matière d'habitat exerce trois polices spéciales : la police spéciale de la sécurité des établissements recevant du public (ERP) aux fins d'hébergement ***(article L 123-3 du CCH)***, la police relative aux équipements communs des immeubles collectifs d'habitation ***(articles L 129-1 et s. du CCH)*** et la police relative à la procédure de péril pour les édifices menaçant ruine ***(articles L 511-1 et s. du CCH).***

L'article 75 de la loi ALUR a mis en place ce dispositif afin de créer un acteur unique, en l'occurrence le président de l'EPCI. Les trois polices spéciales doivent alors être exercées de manière indissociable par la même autorité.

Un autre dispositif s'ajoute au précédent, mais il reste pour l'instant peu utilisé. Il s'agit de la délégation de certaines polices spéciales du préfet vers le président de l'EPCI. Cette délégation nécessite l'avis simple du directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) et doit respecter deux conditions. D'une part, les maires doivent avoir transféré leurs pouvoirs de police et d'autre part, l'établissement public à fiscalité propre doit avoir conclu avec l'État une convention de délégation des compétences en matière d'habitat (***article L. 301-5-1 du Code de la construction et de l'habitation***).

La délégation intervient dans sept domaines. Cinq domaines relèvent du Code de la santé publique : les locaux impropres à l'habitation, les locaux suroccupés du fait du logeur, les locaux dangereux en raison de leur utilisation, les locaux insalubres, le danger imminent sur locaux insalubres (***articles L1331-22 à L1331-30 Code de la santé publique***). Une loi récente a ajouté deux autres domaines : le danger sanitaire ponctuel ***(article L 1311-4 du CSP)*** et la lutte contre le saturnisme ***(articles L 1334-1 à L 1334-12 du CSP).***

Les débats préalables à l'adoption de la loi ALUR avaient mis en évidence, pour ces deux derniers domaines, une spécificité sanitaire et avaient plaidé pour un maintien dans le giron préfectoral. Finalement, la loi du 27 janvier 2017 n'a pas retenu cet argument et a ajouté ces deux matières parmi celles pouvant être déléguées par le préfet au président de l'EPCI. Les arrêtés doivent être notifiés au préfet et au directeur général de l'ARS, lorsque le président a reçu cette compétence.

En cas de défaillance du propriétaire, et après le prononcé de l'astreinte administratif fixée à 20 euros par logement et par jour de retard, majorée à 50 euros si l'arrêté prescrit une interdiction d'habiter ou d'utiliser le logement, le président de l'EPCI procédera à l'exécution d'office des mesures prescrites et assurera, en tant que de besoin, l'hébergement temporaire ou le relogement des occupants. Le Code de la construction et de l'habitation ***(article L 521-3-3)*** dispose que le président de l'EPCI peut désigner l'occupant à reloger ou à héberger à un organisme HLM et, en cas de refus de l'organisme HLM, attribuer directement un logement.

Au niveau opérationnel, l'EPCI dispose du service intercommunal d'hygiène et de santé dédié à la lutte contre l'habitat indigne et les bâtiments dangereux (SILHIBAD). Le responsable de ce service est compétent pour établir le rapport motivé en insalubrité présenté au CODERST (Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques). De nombreux organismes, vous le constatez, sont parties prenantes de cette politique.

Les moyens conférés au président de l'EPCI sont déterminés par convention signée entre lui-même, le directeur général de l'ARS, le préfet et les maires concernés qui ont transféré leur pouvoir. Je rappelle que le transfert du pouvoir des maires vers le président de l'EPCI constitue un préalable. La convention doit tenir compte d'autres outils de planification, en particulier le PLH, le projet régional de santé, les contrats locaux de santé, et précise les conditions de mise en œuvre des dispositifs d'observation et d'évaluation. Un rapport annuel doit être remis.

En cas de carence du président de l'EPCI dans l'exercice de ces pouvoirs, le préfet se substitue à lui ***(article L 2122-34 du CGCT)***

Je vous ai présenté ce dispositif, car il a vocation à devenir définitif. Pour le moment, les préfets l'utilisent avec beaucoup de parcimonie.

COMMUNAUTE DE COMMUNES COPLER

De nombreux EPCI ont-ils récupéré ces pouvoirs de police ? Dans la Loire, la plupart des EPCI ont fait valoir le non-transfert automatique des pouvoirs de police.

BENJAMIN ROUGERON

Votre constat dans la Loire n'est pas isolé. Nous constatons, en effet, au niveau national, que de nombreux maires ont souhaité conserver un certain nombre de pouvoirs de police spéciale, notamment dans le domaine de l'habitat. Certaines polices spéciales sont plus souvent transférées, car il existe une logique intercommunale. Je pense par exemple à l'accueil des gens du voyage. Cependant, en matière d'édifices menaçant ruine, la logique de proximité prévaut pour constater l'état des immeubles. Dans ce domaine, il est courant que les maires aient conservé leur pouvoir.

Par ailleurs, le préfet peut déléguer ses pouvoirs de police spéciale en matière d'insalubrité directement au maire d'une commune qui est dotée d'un service communal d'hygiène et de santé (SCHS), sous réserve que le maire n'ait pas antérieurement transféré ses pouvoirs de police spéciale au président de l'EPCI.

L'efficience de l'utilisation des pouvoirs de police repose, tout d'abord, sur un repérage complet de l'habitat indigne sur le territoire. Pour mener à bien ce repérage, les autorités peuvent s'appuyer sur les fichiers fonciers nationaux, les bases de données locales, celles de l'Agence régionale de santé et de la DRIHL notamment. Elles peuvent également consulter l'ORTHI (Outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne)qui est un outil commun partagé regroupant tous les logements repérés comme indignes et non décents. Les services de la CAF ou de la MSA peuvent être sollicités. Enfin, les retours de terrain, les différents signalements des services sociaux, de police, des médecins, des infirmiers, peuvent être exploités.

L'articulation des interventions possibles

L'articulation entre les différentes interventions dépend du type de désordre à traiter.

Considérons, dans un premier temps, les désordres qui ne présentent pas de danger majeur pour la santé ou la sécurité. Il peut s'agir d'un non-respect des règles de décence, et dans ce cas, le litige est d'ordre privé entre un bailleur et un locataire. À défaut d'accord amiable, ce dernier peut saisir la commission départementale de conciliation. Le maire peut y jouer un rôle de médiateur, surtout s'il connaît les personnes concernées, mais il n'intervient pas sur le pan réglementaire. Le locataire peut porter l'affaire devant le juge d'instance en cas de litige avec le bailleur, concernant un manque de confort ou un défaut d'entretien.

Lorsque les règles d'hygiène ne sont pas respectées, le maire peut prendre une mesure de police générale fondée sur la salubrité publique (***article L2212-2 du CGCT)*** et motivée. Le maire est chargé de l'application du règlement sanitaire départemental (RSD) qui comporte de nombreux articles ayant trait à l'habitat indigne au sens large. Dans certains cas, le maire mettra en demeure le propriétaire de prendre les mesures adéquates.

Considérons, ensuite, les désordres présentant un danger grave pour la santé ou la sécurité. Ce type de désordre entre dans le champ des pouvoirs de police spéciale que nous avons précédemment évoqués.

Si le logement présente un risque pour la santé en raison d'une insalubrité et/ou du saturnisme, le préfet exerce un pouvoir de police spéciale. Celui-ci prend un arrêté sur le fondement d'un rapport de l'ARS interdisant d'habiter de manière temporaire (jusqu'à réalisation des travaux) ou définitive. En cas de risques pour la sécurité, le pouvoir de police spéciale relatif à la procédure de péril des immeubles menaçant ruine est mis en œuvre et exercé par le maire ou le président de l'EPCI si cette police lui a été transférée.

Je rappelle que la qualification de logement indigne nécessitera la mobilisation de mesures de police appropriées et est plus restrictive que celle de logement indécent. Par essence, un logement indigne est non décent. Une procédure civile peut être menée indépendamment des mesures administratives. En revanche, l'habitat indigne recouvre parfois des réalités autres que celles de l'habitat non décent.

Le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 dresse les caractéristiques du logement décent. Le logement décent, rappelle ***l'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989,*** est celui « qui ne laisse pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé, et qui est doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation ». Il doit assurer le clos et le couvert à l'occupant, le protéger des risques d'effondrement, du ruissellement ou d'infiltrations. Il doit être suffisamment ventilé et éclairé ou encore exempt de tous équipements dangereux ou matériaux nocifs.

L'article 5 de ce décret dispose qu'en cas d'arrêté de péril ou d'insalubrité, le logement est considéré comme non décent.

Je souhaite faire un point sur la procédure d'insalubrité, car contrairement à la procédure de péril, nous n'avons jamais organisé de réunion téléphonique à ce sujet. Cette procédure est décrite dans les ***articles L. 1336-26 et suivants du Code de la santé publique***. La procédure est applicable aux immeubles bâtis ou non bâtis, qu'ils soient vacants ou non, attenants ou non à la voie publique. Le directeur général de l'ARS saisit le préfet par un rapport motivé, soit de sa propre initiative, soit sur saisine du maire ou du président de l'EPCI compétent en matière de logement et d'urbanisme, soit à la demande de tout locataire ou occupant de l'immeuble ou de l'un des immeubles concernés.

Le maire ou le président de l'EPCI doit fournir un plan parcellaire de l'immeuble avec l'indication des noms des propriétaires tels qu'ils figurent au fichier immobilier. Ensuite, le préfet demande à la CODERST de donner un avis dans le délai de deux mois, sur les causes de l'insalubrité et sur les mesures permettant d'y remédier. Le préfet est seul compétent pour prescrire les mesures adéquates ***(CE 14 novembre 2011, n° 341956)***. Le maire ne peut pas intervenir au titre de son pouvoir de police générale, sauf s'il existe un danger imminent identifié ***(CAA Nancy 6 mai 2013, n° 12NC01517).***

Si l'avis de la CODERST est contraire aux conclusions du rapport de l'ARS, le préfet peut transmettre le dossier au ministre de la Santé qui saisit lui-même le Haut Conseil de la santé publique.

Si la CODERST conclut au caractère irrémédiable de l'insalubrité, c'est-à-dire qu'aucun moyen technique n'est susceptible d'y mettre fin, ou les travaux nécessaires s'avéreraient plus coûteux que la reconstruction elle-même, le préfet déclare l'immeuble insalubre à titre irrémédiable, prononce l'interdiction définitive d'y habiter, et le cas échéant, d'utiliser les lieux. Il précise, sur avis de la commission, la date d'effet de cette interdiction. Celle-ci ne pourra pas être fixée au-delà d'un an. Le préfet peut également ordonner, dans certains cas, la démolition de l'immeuble. Il a la capacité de prescrire toutes mesures nécessaires pour empêcher l'accès et l'usage de l'immeuble au fur et à mesure de son évacuation. Les mêmes mesures peuvent être décidées à tout moment par le maire au nom de l'État, et ces mesures peuvent faire l'objet d'une exécution d'office.

S'il est, au contraire, possible de remédier à l'insalubrité, le préfet prescrit les mesures adéquates par arrêté, avec le délai imparti. Si les travaux sont effectués, il prononcera la mainlevée de l'arrêté

d'insalubrité et de l'éventuelle interdiction d'habiter. Dans le cas contraire, le propriétaire est mis en demeure de les réaliser dans le délai d'un mois.

Nous constatons que cette procédure se révèle très encadrée. Elle est issue de quelques articles du Code de la santé publique.

Le maire, ou le cas échéant, le président de l'EPCI agissant au nom de l'État ou, à défaut, le préfet, est l'autorité administrative compétente pour réaliser d'office les mesures prescrites. Dans ce cas, la commune ou l'EPCI assure l'avance des frais et les créances qui n'ont pu être recouvrées par la commune ou l'EPCI sont mises à la charge de l'État ou d'une personne publique s'y substituant, alors subrogée dans les obligations et droits de celui-ci ***(article L 1331-29, V, du CSP).***

Il existe, dans ce domaine, une logique de recouvrement, comme en matière de contributions directes ou de mise en hypothèque des créances. De nombreux outils permettent de recouvrer les sommes avancées par la personne publique pour exercer d'office la mesure, qu'il s'agisse des frais de travaux ou d'expertise.

Lorsque le maire exécute des travaux d'office au nom de l'Etat ou en son nom propre, il le fait aux frais avancés de la commune, qui recouvre ensuite les frais consécutifs auprès des personnes concernées. A l'exception des mesures prises en application d'un arrêté à caractère imminent, la commune peut bénéficier de subventions de l'Anah d'un montant hors taxes de 50 % des frais réels avancés pour l'exécution de la totalité des travaux d'office, subvention qu'elle conserve même après le recouvrement des frais avancés. La commune bénéficie, par ailleurs, des garanties instituées pour le recouvrement des créances publiques. Si les créances correspondant à des mesures exécutées d'office par le maire au nom de l'État n'ont pu être recouvrées par la commune et que celle-ci a fait toute diligence et utilisé tous les moyens pour les recouvrer, elles sont mises à la charge de l'État (ou d'une personne publique s'y substituant, alors subrogée dans les obligations et droits de celui-ci).

Le recouvrement est effectué « comme en matière de contributions directes », c'est à dire que le comptable public dispose de tous les moyens utiles, notamment d'exécution forcée (telle l'opposition à tiers détenteur pour les communes) pour recouvrer la créance.
Le comptable public est tenu de poursuivre la récupération de la créance et ne peut décider seul de son abandon. Il doit être autorisé par le conseil municipal.
En cas de débiteur impécunieux, la commune a deux solutions :

- l'« admission en non-valeur » qui consiste à suspendre le recouvrement jusqu'à ce que le débiteur « revienne à meilleure fortune ». La créance n'est pas éteinte,
- la remise de dette qui met définitivement fin a l'obligation de payer.

De telles mesures doivent être motivées par la situation de précarité avérée du débiteur, notamment en cas de propriétaires occupant.

Les créances publiques sont garanties notamment sont garanties par plusieurs dispositifs sous réserve de procéder aux formalités de publication requises auprès du fichier immobilier :

- un privilège spécial immobilier (PSI),
- une solidarité financière entre les propriétaires vendeurs et les acquéreurs successifs

On rappellera aussi le dispositif issu de ***la loi Vivien de 1970***, désormais codifié aux ***articles L 511-1 et suivants du code de l'expropriation***, qui pour aider à résorber l'habitat indigne, a mis en place une procédure simplifiée d'expropriation pour cause d'utilité publique. ***(ordonnance n° 2014-345 du 6 novembre 2014)***. 3 types d'immeubles concernés :

- Les immeubles déclarés insalubres à titre irrémédiable
- Les immeubles à usage d'habitation ayant fait l'objet d'un arrêté de péril et assorti d'une ordonnance de démolition ou d'interdiction définitive d'habiter

– Les autres immeubles, lorsque leur expropriation est indispensable à la démolition d'immeubles insalubres ou d'immeubles menaçant ruine ; et les terrains où sont situés des immeubles déclarés insalubres ou menaçant ruine, lorsque leur acquisition est nécessaire à la résorption de l'habitat insalubre. Le préfet est compétent pour déclarer d'utilité publique l'expropriation et engager la phase judiciaire de la procédure.

Je souhaite également faire un point sur ***l'article 1311-4 du Code de la santé publique***. Il concerne un pouvoir de police lié au danger imminent pour la santé publique : par exemple, risque d'intoxication au monoxyde de carbone, installation électrique dangereuse, accumulation de déchets putrescibles. Le maire visite les lieux, transmet son rapport à l'ARS. L'ARS instruit et le préfet prend un arrêté mettant en demeure le responsable de remédier au danger dans un délai fixé. Le maire, ou le cas échéant le président de l'EPCI, vérifie l'effectivité des mesures engagées, et à défaut, ordonne leur exécution d'office. La créance de la collectivité publique qui a fait l'avance des frais est alors recouvrée comme en matière de contributions directes.

Toutes ces procédures permettent de remédier à l'urgence, lorsqu'il existe une nécessité de préserver la sécurité ou la santé des occupants. En amont, une politique de planification doit être mise en œuvre.

Les outils de planification

La politique de planification est symbolisée par le programme local de l'habitat (PLH). Celui-ci constitue le document central de planification. Mais, ce programme doit être rattaché aux autres normes intervenant dans le domaine de l'habitat, à savoir le Scot, le PLU, les opérations programmées de l'amélioration de l'habitat (Opah), les PIG, les opérations de résorption de l'insalubrité (RHI), les opérations de ZAC, les lotissements, ... Cet arsenal opérationnel de planification constitue le vivier juridique de la politique locale du logement.

Les retours d'expérience nous montrent que le PLH n'est peut-être pas un dispositif aussi performant que nous pourrions l'imaginer. Sa durée est de six ans, alors que la réflexion menée dans les PLU s'étend sur une quinzaine d'années. En outre, dès que les capacités d'accueil offertes par le PLU excèdent ce que le PLH a prévu, nous pouvons supposer que le PLU planifiera les besoins. Le volet habitat du PLUI possède une importance au moins égale au PLH.

COMMUNAUTE DE COMMUNES COPLER
Qu'entendez-vous par « volet habitat du PLUI » ? Notre EPCI possède la compétence urbanisme et nous élaborons actuellement un PLUI. Étant donné que nous ne disposons pas de PLH, nous avons décidé, dans un premier temps, d'élaborer un PLUI sans le volet habitat. Je pensais que le PLUIH s'apparentait à un PLH accolé à un PLUI.

BENJAMIN ROUGERON
Dans votre cas en effet, le PLUI tiendra lieu de PLH. Dans le domaine des documents d'urbanisme, il existe une hiérarchie des normes. Le PLU et la carte communale doivent être compatibles avec le PLH qui doit, lui-même, être compatible avec le Scot. La compatibilité entre le PLU et le PLH ne s'avère pas systématiquement pertinente, alors que la compatibilité des PLU avec les Scots est très surveillée par les services de l'État. La compatibilité entre le PLH et le PLU est, quant à elle, souvent laissée de côté dans la pratique. Dans la plupart des départements, les services de l'État accordent relativement peu de crédit au PLH.

Le PLUI tenant lieu de planification de l'habitat fait donc foi la plupart du temps. La politique du logement est affinée dans les PLU des communes présentant un retard par rapport au taux légal de logements sociaux. Dans les communes les plus carencées, lorsqu'un contrat de mixité sociale existe entre la préfecture et la commune, en vertu duquel la commune s'engage à produire du logement, il

arrive que les dispositions de ce contrat soient retranscrites dans le PLU. De nouveau, les services de l'État renvoient au PLU, plutôt qu'au PLH.

COMMUNAUTE DE COMMUNES COPLER

Je précise que notre territoire est composé de 16 communes de moins de 1 500 habitants. La contrainte d'un pourcentage de logements sociaux ne s'exerce donc pas sur notre communauté de communes. Dans notre cas, **l'élaboration d'un PLH est-elle pertinente, sachant que notre objectif consiste principalement à lutter contre la vacance, à réduire l'insalubrité, à offrir des logements diversifiés et permettant d'accueillir toutes les catégories de population ?** Le PLH semble davantage s'adresser aux territoires urbains qu'aux territoires ruraux. Ne serait-il pas plus pertinent, pour nous, d'élaborer un programme d'action concrétisant les objectifs que j'ai cités ?

BENJAMIN ROUGERON

L'élaboration d'un PLH est obligatoire dans les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles, et les communautés de communes de plus de 30 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants et compétentes en matière d'habitat.

Dans le cas de votre communauté de communes, l'obligation d'élaboration d'un PLH ne s'exerce pas. Compte tenu de ce que vous avez expliqué, je ne suis effectivement pas sûr qu'il soit opportun d'élaborer un PLH. Vous avez, cependant, la possibilité de contractualiser avec l'Anah pour mettre en place des Opah ou des PIG et répondre à vos objectifs de mixité sociale.

Pour les territoires contraints d'adopter un PLH, ***l'article L. 302-1 du Code de la construction et de l'habitation*** fixe le cadre. Le PLH est établi par l'EPCI pour une durée de six ans, pour l'ensemble de ses communes membres. Il définit les objectifs et les principes d'une politique qui vise à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser le renouvellement urbain, à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées.

Il assure entre les communes et les quartiers une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Ces objectifs doivent tenir compte de l'évolution démographique et économique, de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, de la desserte en transports, des équipements publics, de la nécessité de lutter contre l'étalement urbain, et des options d'aménagement.

L'EPCI doit délibérer au moins une fois par an sur l'état de réalisation du PLH et peut décider d'éventuelles adaptations qui se justifieraient par l'évolution de la situation sociale ou démographique. L'EPCI doit aussi communiquer, pour avis, au préfet et au comité régional de l'habitat et de l'hébergement un bilan de la réalisation du PLH, trois ans après son adoption, ainsi qu'à son expiration trois ans plus tard ***(article L 302-3 du CCH).***

L'intérêt du PLH réside aussi dans la possibilité de solliciter auprès de l'État une convention de délégation des aides à la pierre. Cette délégation a également une durée de six ans renouvelable et est ciblée parce qu'elle permet de tenir compte des secteurs géographiques, des spécificités locales, démographiques et de la situation du marché immobilier. Le PLH sert alors de fondement aux conventions de délégation pour l'attribution des aides publiques au bénéfice des logements sociaux, de l'habitat privé et de la location-accession.

Je vous recommande de consulter sur Internet à titre d'illustration, le PLH de la nouvelle métropole d'Orléans. Il m'a paru très complet et diversifié dans ses objectifs. Il a pour vocation d'articuler ses orientations avec celles de la politique de la ville, d'encourager l'adaptation des logements existants au vieillissement de la population et aux situations de handicap, ou encore d'étoffer l'offre pour les jeunes en début de parcours professionnel.

Le PLH permet de traiter de nombreuses problématiques et objectifs, mais il est vrai qu'il s'adresse à des territoires qui disposent de moyens.

L'article L 151-44 du Code de l'urbanisme dispose expressément que, lorsqu'il est élaboré par un EPCI compétent en matière d'habitat, le PLU peut tenir lieu de PLH. Lorsque le PLU tient lieu de PLH, il comporte un programme d'orientations et d'actions et poursuit les mêmes objectifs (énoncés à ***l'article L 302-1 du CCH***).

Avez-vous des questions ou des témoignages ?

COMMUNAUTE DE COMMUNES COPLER

Nous avons réalisé sur trois ans **un programme d'intérêt général en lien avec le département**. Dans les territoires ruraux, le département effectue souvent ce type de portage. Au terme de ce PIG, nous constatons l'échec de la politique de lutte contre l'insalubrité, et ce, malgré les crédits réservés. Il s'agit, en effet, d'opérations très lourdes et très longues à mettre en œuvre.

Sur notre territoire, trois opérations avaient été ciblées. Une est en cours, sur laquelle une procédure juridique est enclenchée contre le propriétaire. La maîtrise d'ouvrage sera certainement portée par la commune. Dans une deuxième opération, la locataire n'a pas souhaité être relogée, car toutes les propositions ne lui convenaient pas. Enfin, dans une troisième, nous sommes face à des propriétaires occupants non solvables qui ne parviennent pas à financer les travaux, même avec l'aide financière que nous leur apportons.

En conclusion, je considère qu'en matière de lutte contre l'insalubrité, des moyens importants, de l'énergie et de l'ingénierie doivent être mobilisés. Dans l'idéal, nous devrions pouvoir échanger avec un seul interlocuteur, mais tel n'est pas le cas dans la réalité. Même si les EPCI sont identifiés comme les chefs de file, ils ne souhaitent pas forcément prendre l'initiative des procédures compte tenu de la complexité des dossiers. La multitude d'intervenants nous amène à nous interroger sur le caractère prioritaire de cette politique.

Quels sont les outils financiers dont disposent les EPCI ou les communes pour réaliser leurs objectifs en matière de lutte contre l'insalubrité ?

BENJAMIN ROUGERON,

Le manque de moyens touche de nombreux territoires. Un certain nombre d'outils financiers existent, mais ils sont sans doute insuffisants. Nous constatons un engorgement des demandes. Comme vous l'évoquiez, il s'agit de politiques lourdes, impliquant à la fois des restructurations et des résorptions. Votre témoignage montre également que même des propriétaires peuvent être en situation d'insolvabilité. La loi ALUR a souhaité créer un acteur unique, mais la réalité s'avère tout autre opérationnellement. Certains territoires ont transféré leur compétence, d'autres non.

En termes financiers, la police des immeubles menaçant ruine est difficile à mettre en œuvre, car les occupants ou les ayants droit sont parfois insolvables. Les communes hésitent alors de plus en plus à prendre des mesures. Un cercle vicieux se met en place. Elles dégagent des priorités dans les urgences et laissent de côté des cas qui auraient mérité un traitement plus adéquat.

Je souhaite évoquer un autre plan, le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD). Si les EPCI sont les chefs de file, les départements conservent un rôle important. Le PDALHPD complète les outils de planification. Il comprend les mesures destinées à permettre aux personnes et aux familles en difficulté d'accéder à un logement décent qui dispose de la fourniture d'eau, d'énergie, du service téléphonique, et de bénéficier le temps nécessaire d'un accompagnement correspondant à leur besoin.

Ce plan est établi pour une durée maximale de six ans. Il est élaboré et mis en œuvre par l'État et le département, et associe tous les acteurs du logement dans le département. Les communes et les EPCI doivent être destinataires de ce plan, afin d'être informés des différentes actions développées en faveur de ces publics. Ce plan participe également au repérage des logements indignes, avec des actions de résorption correspondantes, et ainsi qu'au repérage des logements considérés comme non décents à la suite d'un contrôle des organismes payeurs des aides personnelles au logement.

En outre, l'Anah peut conventionner avec le département pour un programme d'intérêt général, ce qui permet d'approfondir le plan départemental. Il s'agit de conventions pluriannuelles, qui fixent des objectifs au niveau départemental. Pour exemple, j'ai consulté un programme entre l'Anah et le département de la Creuse pour la période 2016-2019. Les enjeux visent à redynamiser les centres-bourgs, à réhabiliter l'habitat privé, à lutter contre l'habitat dégradé et la précarité énergétique. Le programme comprend un volet logement, un volet social, un volet économique de développement territorial ainsi que des mesures spécifiques de protection contre la présence du radon. L'Anah remplit, quant à elle, un rôle de financeur.

Les aides financières mobilisables

Nous avons identifié les principales aides financières.

Il existe le fonds d'aide pour le relogement d'urgence (FARU) dont les EPCI, les communes, les CCAS et les établissements publics locaux peuvent bénéficier, pour la prise en charge des dépenses engagées pour l'hébergement d'urgence ou le relogement temporaire des personnes occupant des locaux présentant un danger pour leur sécurité ou leur santé. Il finance également la réalisation de travaux qui interdisent l'accès à ces locaux. Pour bénéficier de ce fonds, il convient de contacter la DREAL.

L'Anah propose également des aides financières. Lorsqu'une commune ou un EPCI souhaite porter une politique ciblée de lutte contre l'habitat indigne, un PIG peut être établi. Cette opération est financée par la collectivité avec l'aide de l'Anah et d'autres partenaires de son choix, dans le but d'inciter les particuliers à réaliser des travaux dans leur logement. Les aides financières de l'Anah peuvent prendre en charge jusqu'à 50 % du montant hors taxe des travaux subventionnables réalisés par les propriétaires. Elle peut également financer à hauteur de 50 % les travaux exécutés d'office. Lorsqu'une commune ou un EPCI met en œuvre une procédure de péril avec exécution d'office, et que le propriétaire et ses ayants droit sont insolvables, elle peut donc solliciter l'Anah pour le recouvrement des sommes.

Enfin, l'Anah finance les opérations lourdes de restructuration : les opérations de résorption de l'habitat insalubre, irrémédiable ou dangereux (RHI) et de restauration immobilière (THIRORI).

Les fonds européens ou les réserves parlementaires se tarissent, et sont plus difficiles à mobiliser.

COMMUNAUTE DE COMMUNES CŒUR DE TARENTAISE
Pouvez-vous apporter des informations complémentaires concernant la THIRORI ?

BENJAMIN ROUGERON
Je n'ai pas étudié dans le détail ce dispositif pour préparer cette réunion, mais vous pouvez vous référez au site internet de l'Anah qui fait un tour d'ensemble du dispositif.

La politique locale des logements sociaux

Les EPCI sont désormais les fers de lance de l'attribution de logements sociaux, bien que les communes restent les principales contributrices pour la construction, et que l'État conserve l'enregistrement des demandes.

Dans ce contexte, il devient de plus en plus difficile pour les communes de conduire leur politique de peuplement, dans le respect des documents d'urbanisme, du PLH, des principes de mixité sociale. L'Association des maires de France conduit actuellement des journées d'information à ce sujet et s'interroge sur la capacité d'autofinancement des bailleurs sociaux pour construire, rénover, réhabiliter, entretenir le parc social.

Je vous renvoie à deux articles récemment publiés sur le site de Territoires Conseils, rédigés par nos juristes. L'un est relatif à une proposition de loi pour rendre les logements anciens plus attractifs par le bail à réhabilitation avec option d'achat. Le second a trait au bail viager et à la vacance des logements qui semble progresser dans les petites et moyennes communes.

Une politique attractive au niveau intercommunal en matière de logements sociaux peut consister à soutenir les bailleurs sociaux dans leurs opérations de rénovation qualitative des logements, d'adaptation au vieillissement de la population, d'amélioration thermique et d'éco-qualité. Elle peut également consister à organiser un suivi concerté de la programmation des ventes de HLM et de la reconstitution de l'offre, à conforter les actions des offices publics de l'habitat, à mettre en place une conférence intercommunale du logement social, à encourager l'accession sociale à la propriété des locataires du parc social, à coordonner la programmation de l'offre nouvelle de logements, à favoriser la construction de logements pour les accédants à la propriété dotés de revenus intermédiaires.

En outre, L'EPCI compétent peut porter l'initiative d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (Opah), par exemple dans les quartiers anciens. ***L'article L. 303-1 du CCH*** en décrit la procédure. Une convention est établie entre la commune, l'EPCI ou le syndicat mixte qui bénéficierait d'une délégation de compétences et l'Anah et l'État. Avant sa signature, le projet de convention est mis à disposition du public pendant un mois. Une forme d'enquête publique et de concertation permet aux particuliers de rédiger des doléances et de poser des questions.

Il existe plusieurs types d'Opah : les Opah de droit commun et les Opah renforcées dans certains territoires concernés par le renouvellement urbain (Opah-RU) ou par une revitalisation rurale (Opah-RR). Il existe également les Opah-copropriété pour les immeubles en copropriété pour lesquels l'ampleur des problèmes sur les parties communes rend indispensable l'intervention publique.

Je rappelle, si besoin est, que la loi SRU a été mise en œuvre au début des années 2000 et a été, par la suite, modifiée à maintes reprises. Elle est aujourd'hui centralisée à ***l'article 302-5 du CCH*** et fixe les diverses obligations de réalisation de logements sociaux.

Ces obligations concernent les communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement de la population, dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 25 % des résidences principales. Ce taux est réduit à 20 % pour les EPCI possédant un parc existant ne justifiant pas un effort de production supplémentaire.

Sont également concernées par ce dispositif, les communes de plus de 15 000 habitants qui n'appartiennent pas à une agglomération ou à un tel EPCI, mais qui sont en croissance démographique

et dont le parc existant justifie un effort supplémentaire. Pour celles-ci, le seuil de logements sociaux se situe à 20 %.

Les communes qui n'atteignent pas le seuil sont concernées par un plan de rattrapage préfectoral qui fixe un objectif par période triennale. Lorsque la commune appartient à un EPCI délégataire des aides à la pierre, le PLH peut fixer pour trois ans l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux, sans que cet objectif puisse être inférieur au tiers de celui prévu par le plan de rattrapage. Si au terme de la période de trois ans, le préfet constate que l'objectif n'est pas atteint, il déclare la carence après information du maire et du comité régional de l'habitat. Un arsenal varié de sanctions porte effet du constat de carence, notamment :

- le prélèvement applicable en cas de non-respect du quota qui s'élève à 5 % des dépenses de fonctionnement de la commune, avec des possibilités de majoration ;
- le transfert à l'État des droits de réservation sur des logements sociaux existants ou à venir ;
- le transfert au préfet du droit de préemption urbain ;
- les permis de construire sont, dans certains cas, délivrés par le préfet au nom de l'État.

Toutes ces sanctions entraînent une forme de tutelle de l'État pour contraindre les communes.

Avez-vous des retours d'expérience par rapport à ces sujets ?

COMMUNAUTE DE COMMUNES COPLER
Les organismes HLM sont des partenaires indispensables dans le domaine des logements sociaux, mais ils disposent de moins en moins de moyens et une priorité leur a été fixée sur la rénovation urbaine. Maintenant que les présidents d'EPCI assurent la présidence des offices HLM, ces derniers n'investissent plus dans les communes rurales et ne réhabilitent même pas le parc existant. Dans ce contexte, quels moyens de pression possédons-nous pour les contraindre à leurs obligations ? Pouvons-nous apprendre à nous passer de ces organismes ?

BENJAMIN ROUGERON
Je pense qu'il sera très difficile de se passer des organismes HLM, car il n'existe pas de dispositif permettant de vous soustraire à leur intervention.

COMMUNAUTE DE COMMUNES COPLER
Notre territoire est confronté à **une vacance de logements sociaux. Ils ne sont plus occupés, car ils ne sont plus aux normes. Ils n'ont pas été rénovés, ne correspondent plus aux besoins des populations, ne possèdent pas d'ascenseur.** Certains organismes HLM essaient de vendre ce patrimoine, mais nous ne sommes pas favorables à cette option, car nous devons conserver des logements sociaux sur nos territoires ruraux. **Dans quelle mesure, n'aurions-nous pas intérêt à créer notre propre office HLM intercommunal pour maîtriser en interne le sujet ?**

BENJAMIN ROUGERON
Vous devez normalement avoir un OPH intercommunal depuis le 1er janvier 2018. En effet, lorsqu'un EPCI exerce la compétence habitat, les OPH communaux deviennent intercommunaux.

COMMUNAUTE DE COMMUNES COPLER
Nous n'avions pas d'OPH communaux sur notre territoire rural.

BENJAMIN ROUGERON
Lorsque vous n'en avez pas, vous pouvez en créer. Cette création mérite une réflexion de la part des élus. Vous évoquez les logements sociaux qui sont acquis par des particuliers et deviennent alors du ressort du parc privé, mais leur nombre ne représente, a priori, pas une majorité. De mon point de vue, vous avez, effectivement, intérêt à créer un OPH intercommunal qui sera l'interlocuteur principal.

COMMUNAUTE DE COMMUNES COPLER
Nous entendons qu'au niveau national, les regroupements des offices publics sont encouragés afin d'en limiter le nombre. Dans ce contexte, l'État n'incitera pas à la constitution de petits offices intercommunaux.

BENJAMIN ROUGERON
La tendance n'est effectivement pas à la création de nouveaux offices publics. L'État encourage les regroupements, ce qui n'empêche pas les communautés de communes de créer leur propre OPH intercommunal. Cependant, cette création doit revêtir une pertinence. Pour cela, une réflexion préalable doit être menée. Je rappelle que l'État a gardé la main sur les enregistrements des demandes, ce qui n'est pas neutre et induit une certaine forme d'hypocrisie, parce qu'il ne donne pas les moyens de réaliser des logements sociaux et de réhabiliter l'existant.

COMMUNAUTE DE COMMUNES COPLER
Certaines communes de notre territoire ont utilisé la taxe sur les logements vacants depuis plus de deux ans pour limiter la vacance. Cette taxe peut être instaurée soit au niveau communal, soit au niveau intercommunal. Dans la mesure où les taux de taxe d'habitation sont plus élevés dans les communes que dans les EPCI, nous avons encouragé les communes à la mettre en place à leur niveau, afin d'inciter les propriétaires à vendre ou à relouer. Avec la suppression progressive de la taxe d'habitation, je m'interroge sur le devenir de la taxe sur les logements vacants.

BENJAMIN ROUGERON
Le logement est assujetti à la taxe sur les logements vacants s'il est à usage d'habitation. Il existe donc un lien entre la taxe d'habitation et la taxe sur les logements vacants. En revanche, pour le moment, cette dernière ait été abandonnée. Il n'existe pas de connexion entre la suppression progressive de la taxe d'habitation et la taxe sur les logements vacants.

COMMUNAUTE DE COMMUNES COPLER
L'outil est pertinent à l'échelle communale alors que les EPCI mettent en œuvre les politiques de l'habitat. L'EPCI est désigné comme chef de file, mais cette compétence n'interdit pas l'action des communes dans le domaine du logement social.

BENJAMIN ROUGERON
Rien n'interdit, effectivement, l'action des communes. La commune peut construire du logement social si elle estime que cette action est conforme à son intérêt. Le fait que l'EPCI soit juridiquement le chef de file ne retire pas aux communes un certain nombre de pouvoirs d'initiative.

Vos témoignages rejoignent les demandes que nous recevons sur notre service téléphonique. Nous constatons que la politique de l'habitat n'est pas statique, elle évolue en permanence, ce qui entraîne des déperditions de moyens. Les textes s'appliquent à tous les territoires de manière uniforme, mais les problématiques en milieu rural diffèrent de celles de territoires urbains. L'habitat est souvent très ancien en milieu rural, il pose des problèmes de sécurité, il n'est pas toujours adapté au vieillissement de la population.

COMMUNAUTE DE COMMUNES COPLER
Vous avez évoqué le fichier ORTHI. Comment pouvons-nous y avoir accès ?

BENJAMIN ROUGERON
La DREAL gère ce fichier. Il convient donc de la contacter pour accéder aux données. J'ai eu l'occasion de voir un tel fichier lors d'une journée d'échange, et il m'a semblé qu'il était bien constitué, décliné en thématiques et assez précis. Il vous sera donc utile.

COMMUNAUTE DE COMMUNES COPLER
Pouvons-nous parler d'insalubrité pour un logement qui n'est pas occupé ?

BENJAMIN ROUGERON
Nous pourrions parler d'insalubrité pour un logement qui n'est pas occupé. Cependant, le logement étant non occupé, les probabilités que l'insalubrité soit repérée sont moindres. Un logement non occupé peut présenter un risque sanitaire, y compris pour les voisins, mais il sera plus difficilement repérable qu'un logement occupé. Par voie de conséquence, les logements identifiés comme insalubres sont, en général, occupés.

Certaines questions posées par les participants renvoient à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie qui dépasse le cadre de ces réunions. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez le service de renseignements téléphoniques de territoires Conseils :

- par téléphone au 0970 808 809
- par mail sur le site Internet www.caissedesdepotsdesterritoires.fr en cliquant sur APPUI JURIDIQUE ou TÉLÉPHONE. Vous y trouverez également une rubrique « Questions-réponses ».

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Caisse des Dépôts, ce service est accessible gratuitement à toutes les intercommunalités, quels que soient leur taille et leur type, ainsi qu'aux communes de moins de 10 000 habitants.