



Paris, le 17 novembre 2015

*Le Délégué interministériel pour l'hébergement
et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées*

à l'attention de

Mesdames et messieurs les préfets de régions

Mesdames et messieurs les préfets de départements

Objet : Pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI)

PJ : « Les PDLHI : un état des lieux »

Le 8 avril 2015, la DIHAL a organisé à Paris la deuxième journée nationale des Pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) pour faire connaître de bonnes pratiques de ces Pôles, établir un bilan de leur activité et dresser des perspectives de nature à pérenniser et développer leur action.

Cette journée a été conclue par madame Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, qui a donné une série de recommandations dans ce sens. Vous trouverez ci-dessous, sur la base de cette « feuille de route », des priorités d'action pour les PDLHI.

Vous trouverez également en annexe le bilan de l'action des PDLHI établi par la DIHAL pour la journée du 8 avril sur la base d'une enquête de terrain auprès des PDLHI ainsi que de l'enquête annuelle réalisée par la DIHAL, la DGS et la DHUP auprès des services déconcentrés.

1. Déploiement des PDLHI

Chaque département doit être doté d'un Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) mettant en synergie les différents acteurs de la lutte contre l'habitat indigne, tant pour ce qui concerne les services de l'Etat que ceux des collectivités locales. Les PDLHI sont appelés à traiter sous tous leurs aspects les situations d'habitat indigne faisant l'objet de plaintes ou de signalements, en particulier en usant de la « boîte à outils » des polices générale et spéciales des maires, des préfets et des présidents d'Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Il est indispensable que soient dotés rapidement d'un PDLHI les rares départements qui en sont encore dépourvus.

Les PDLHI sont d'autant plus efficaces qu'ils réunissent l'ensemble des partenaires appelés à un titre ou à un autre à œuvrer pour la résorption de l'habitat indigne. Sans que cette liste soit exhaustive – chaque département doit pouvoir s'adapter aux réalités locales – on notera en particulier :

- les Directions départementales des territoires/et de la mer, les Directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement, les Agences régionales de santé, les Directions départementales de la cohésion sociale, les Associations départementales information logement, les Caisses d'assurance familiale et Mutuelles sociales agricoles, le Conseil Départemental, les communes dotées d'un Service communal d'hygiène et de santé ainsi que les EPCI ayant pris la compétence en matière de lutte contre l'habitat indigne suite à la loi ALUR,
- il conviendra également que chaque PDLHI maintienne et développe tous les partenariats utiles avec les Parquets et leurs magistrats « référents habitat indigne » ainsi que les services fiscaux pour mener avec eux une politique active contre les marchands de sommeil.

2. Management des PDLHI

Les préfets, en lien avec les Conseils départementaux – coresponsables des Plans départementaux d'action pour l'hébergement et le logement des personnes défavorisées -, doivent assurer le pilotage stratégique des PDLHI. Ce pilotage est indispensable pour que la mise en synergie des différents acteurs soit totalement effective, comme le prouve l'exemple des départements où tel est déjà le cas.

En outre, l'expérience montre que le travail commun dans les PDLHI fonctionne d'autant mieux qu'il est fondé sur un protocole cosigné par les différents partenaires du Pôle. Cette pratique gagne à être systématisée avec des protocoles rédigés en « mode projet » c'est-à-dire avec une déclinaison annuelle des objectifs et un mode de suivi. L'outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne (ORTHI) doit voir son utilisation généralisée pour favoriser ce suivi actif.

Chaque fin d'année, l'analyse des objectifs et résultats des mois passés sera adressée à la DIHAL par chaque PDLHI afin qu'en soit établie une synthèse nationale, pour identifier les éventuelles difficultés rencontrées par les PDLHI et leur chercher remède.

3. Accompagner les maires et les présidents d'EPCI dans la mise en œuvre des polices de l'habitat indigne

Malgré les possibilités offertes par la loi ALUR, les transferts de compétence aux présidents d'EPCI sont loin d'être systématiques et de très nombreux maires de petites communes restent les premiers concernés sur leurs territoires pour la mise en œuvre des polices (polices générale et spéciales des maires, travaux d'office, hébergements et relogements d'office, etc.). La plupart des petites communes sont dépourvues de services techniques étoffés et, ipso facto, des moyens techniques et juridiques de traiter des situations d'habitat indigne.

Il convient de renforcer l'aide technique à destination de ces élus, aussi bien par des journées d'information que par des actions d'assistance au quotidien pour la prise et la conduite d'arrêtés jusqu'à leur terme. C'est là un rôle primordial des PDLHI. C'est aussi l'occasion de faire connaître les nouvelles dispositions issues de la loi ALUR : « astreintes », recouvrement du travail en régie en cas de travaux d'office, traitement de copropriétés en difficulté, etc. Ce sujet des copropriétés en difficulté est largement émergent en matière d'habitat indigne et donc un sujet à aborder de façon appuyée, par exemple pour les questions de copropriétés désorganisées ou inorganisées pour lesquelles la loi ALUR a simplifié les modes de saisines des Tribunaux de grande instance en vue de nommer un administrateur provisoire.

Dans ce contexte, il est également utile d'offrir aux services des EPCI dont les présidents ont désormais des compétences en matière de polices spéciales des maires et, dans, certains cas, des préfets, des formations pour les aider à mettre en œuvre leurs nouvelles prérogatives.

Le PNLHI est, autant que de besoin, à votre disposition pour monter ces actions de formation et d'information.

4. Mener à leur terme les arrêtés « vivants »

Il est indispensable de demander aux services non seulement la liste des arrêtés pris dont la main-levée n'a pas été effectuée mais aussi d'établir un plan d'actions prioritaires pour le traitement de ces dossiers.

La mise en sécurité des occupants et des tiers est le critère essentiel pour traiter ces situations. Pour ce faire, en période de budget contraint, pour chaque cas doit être recherché l'outil le plus adapté avec le meilleur rapport coût/bénéfice.

Cela revient à sérier les arrêtés « actifs » en 3 grandes catégories :

- ceux qui, vérification faite sur place, sont en réalité sortis de la situation de risque à l'origine des arrêtés et pour lesquels il n'est plus besoin que de procéder aux mains-levées administratives
- ceux, par exemple portant sur des immeubles sous arrêté d'insalubrité ordinaire, pour lesquels des travaux n'ont pas été conduits mais pour lesquels une situation de vacance durable, notamment en zones de marché détendu, permet de considérer qu'il n'y a pas urgence à agir pour la puissance publique dès lors que les lieux sont suffisamment sécurisés. Rappelons que la remise à disposition de ces biens vacants sous arrêté constitue une infraction pénale passible de 100 000€ d'amende et 3 ans de prison (art.L1337-4 du Code de la santé publique)
- ceux concernant des immeubles présentant une réelle situation de risque persistant pour les occupants ou des tiers : dans ce cas, il convient de mener une action publique rapide, par exemple par évacuation d'immeubles interdits d'habiter et en situation grave de danger, ou encore par exécution d'office des mesures prescrites, ou encore par relogement des occupants et sécurisation des lieux, etc,

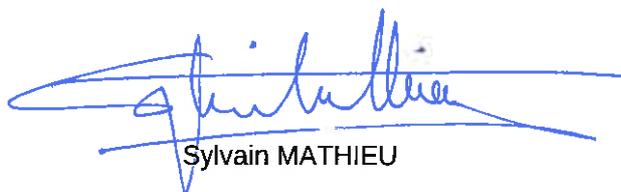
Les PDLHI s'organiseront pour définir les meilleures voies de traitement de l'habitat indigne à travers les nouveaux arrêtés, notamment par des interdictions d'habiter. Il conviendra également d'examiner, dans des situations où la masse de travaux nécessaire est lourde, si l'interdiction d'habiter, le cas échéant définitive, n'est pas la meilleure solution tant pour de nouveaux arrêtés que pour des arrêtés plus anciens quand la situation s'est aggravée.

Sur la base de l'inventaire des arrêtés « actifs », il est loisible de choisir le ou les outils les plus adaptés pour l'action publique en prenant en compte le caractère d'urgence de la situation et l'investissement le plus efficace. Plusieurs pistes sont possibles, à définir en fonction du caractère d'urgence et de la nature des situations :

- l'exécution d'office des mesures prescrites (travaux, hébergement ou relogement selon les cas) par l'Etat et par les communes et EPCI concernés. Les PDLHI veilleront à apporter l'aide technique nécessaire aux petites communes pour qu'elles conduisent elles-mêmes les mesures d'office de leur compétence et bénéficient des subventions ANAH pour ce faire
- cette piste « exécution d'office », en période de budget contraint, pourra en zones détendues, être limitée au nécessaire pour sécuriser les lieux tout en procédant au relogement des occupants concernés
- à noter également que, désormais, une astreinte financière peut être mise en œuvre par voie administrative contre des propriétaires « défaillants », mesure de nature à favoriser l'exécution des travaux pas les propriétaires concernés
- les communes et les EPCI, face à des immeubles indignes non traités depuis longtemps, peuvent également être incités par les PDLHI à s'engager dans des opérations de portage immobilier subventionnées par l'ANAH au titre de la RHI-THIRORI.

Ces actions sont d'autant plus nécessaires que chaque année l'action coercitive contre les situations d'habitat indigne augmente alors même que le volume de logements indignes décroît lentement. C'est un fait positif que l'on peut lier au déploiement et à l'action des PDLHI. On remarque cependant que croît le nombre d'arrêtés non menés à leur terme. Pour un certain nombre d'entre eux, parfois très anciens, cette situation impose une vigilance accrue sur le devenir des biens concernés, tant pour la sécurité des personnes que pour ne pas engager la responsabilité de la puissance publique en cas d'accident.

La DIHAL – PNLHI reste à votre entière disposition pour assurer tout l'accompagnement technique et juridique que peuvent souhaiter les PDLHI.



Sylvain MATHIEU



Les PDLHI : un état des lieux

➔ Ariane Alberghini

Pole national de lutte contre l'habitat indigne, Dihal

Cet état des lieux a été réalisé à l'aune des priorités énoncées par les deux circulaires du Délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (juillet 2010 et mars 2012). Ce travail n'aurait pas été possible sans la disponibilité de très nombreuses personnes ressources des PDLHI, et je les remercie vivement de leur aide.

Sur les 96 départements métropolitains, 90 sont dotés d'un PDLHI, dans 3 départements le pôle est en cours de création, et 3 autres n'ont pas de PDLHI à proprement parler, bien que les dispositifs de lutte contre l'habitat indigne soient plus ou moins mobilisés par les services. Les 5 départements d'outre-mer sont dotés d'un PDLHI. Le déploiement des PDLHI est donc quasi achevé en 2015 (créés pour la plupart entre 2010 et 2012).

Cet état des lieux est plutôt qualitatif et vise à identifier les bonnes pratiques des Pôles dans leurs différents domaines d'intervention. La Réforme de l'Administration Territoriale de l'État (RÉATE)¹ initiée en 2010 dans le cadre de la RGPP a acté le principe d'interministérialité des services déconcentrés de l'État. Or, dans le domaine de la LHI comme dans beaucoup d'autres, l'interministérialité n'est pas suffisante: il s'agit d'impliquer également les collectivités, les autres services publics, les associations... Les PDLHI remplissent cette fonction, en constituant de ce fait des fenêtres d'opportunité pour l'action publique. Il s'agit de structures d'échange, d'interfaces où acteurs concernés peuvent articuler et légitimer les problématiques d'une façon qui reflète l'interdépendance des demandes sociales. Mais les enjeux soulevés par cette organisation sont nombreux et ils seront présentés thématiquement dans les quatre parties qui suivent.

I. Le pilotage et les partenariats des PDLHI

A) Le pilotage préfectoral

Près de 40 % des Pôles interrogés² sont pilotés par le corps préfectoral, i.e. par le préfet, un sous-préfet ou un secrétaire général. Ce chiffre marque une évolution positive par rapport au taux indiqué pour 2013 par l'enquête habitat indigne, de 20%. Néanmoins ces données cachent des situations très différentes, du pôle où la préfectorale préside le comité de pilotage à celui où elle émerge réellement comme moteur de la dynamique du pôle, comme en Meurthe-et-Moselle, en Ariège ou en Charente-Maritime.

La fonction préfectorale est la plus à même d'assurer cette fonction de pilotage non seulement parce que le préfet porte les priorités de l'Etat et mobilise les acteurs en conséquence. La préfectorale est devenue également un lieu possible d'arbitrage, offrant un visage de neutralité et d'homogénéité qui se fait nécessaire dans une instance où le nombre et la nature des intérêts en jeu prêtent au conflit. De plus, l'attentisme peut prévaloir lorsque les responsabilités sont diluées. Ainsi, malgré l'investissement des partenaires des PDLHI, et notamment des services de l'Etat qui le plus souvent animent les PDLHI, l'absence de pilotage préfectoral est déplorée par les services

¹ Cf Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des Préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements modifié par le décret n° 2010-146 du 16 février 2010

² 87 départements interrogés dont 82 dotés d'un PDLHI à tous les effets ; les pourcentages sont basés sur ces 82 PDLHI.

même quand ils déclarent assurer eux-mêmes le pilotage stratégique de l'instance; or, 20 % des Pôles interrogés se déclarent privés de tout pilotage stratégique.

B) Le portage politique : l'implication des Conseils Départementaux

Si le pilotage des PDLHI gagne à être investi par le corps préfectoral, le copilotage du PDLHI par les Conseils Départementaux est un atout supplémentaire. **Dans 28 % des Pôles interrogés le Conseil Départemental est impliqué dans le pilotage ou le co-pilotage de l'instance**, directement ou à travers le comité de pilotage du PDALPD/PDALHPD. Quand il n'est pas co-pilote, le Conseil Départemental est un partenaire constant de la plupart des PDLHI. Par ailleurs, 3 Pôles sont directement animés par le Conseil Départemental, et deux autres co-animés par le Conseil Départemental et la DDTM. Leur investissement permet d'en faire un véritable engagement de l'élu auprès des populations défavorisées et mal-logées, propriétaires occupants ou locataires. Il permet également de relier la lutte contre l'habitat indigne aux documents de programmation qui concernent l'habitat et le logement des personnes défavorisées. Le portage politique de la LHI ne se résume pas évidemment à l'implication des Conseils Départementaux mais aussi à celle des communes et EPCI (cf 3ème partie).

C) La formalisation des PDLHI

Près de 60 % des Pôles interrogés sont dotés d'un document écrit officialisant le PDLHI, sous forme de charte ou d'arrêté préfectoral. Dans leur grande majorité il s'agit d'une charte : 50% des PDLHI en ont une. Plus encore que l'officialisation du Pôle, avoir des engagements écrits pérennise l'action publique dans le temps et facilite la prise de relais lors de changements d'agents. Cette nécessité est ressentie par beaucoup de PDLHI n'ayant pas encore de charte. De fait, 15 % des Pôles interrogés sont en cours de rédaction d'un protocole partenarial. Le Pôle national a récemment ouvert une rubrique dans son espace extranet pour mutualiser cette documentation au service des PDLHI, notamment pour les 23% des Pôles qui n'ont aucun document écrit sanctuarisant le partenariat.

D) L'animation et les partenariats des PDLHI

En ce qui concerne l'animation des PDLHI et leurs partenaires, **les DDT/DDTM sont les services les plus impliqués dans l'animation des pôles**, comme cela émerge dans les données 2013 de l'enquête habitat indigne. De manière stable par rapport à 2013, près de 75 % des Pôles interrogés sont animés ou co-animés par la DDT/DDTM. Dans 21 % des Pôles interrogés, un tandem ARS/DDT anime le pôle.

La plupart des Pôles a intégré la logique d'un partenariat large, même si les partenaires se réunissent rarement au complet, mais le plus souvent en sous-groupes de travail ou par instances spécifiques. L'organisation la plus répandue est le comité de pilotage annuel avec des comités techniques mensuels, bimensuels ou trimestriels selon le volume de signalements à traiter. Dans certains départements, les comités techniques sont décentralisés au niveau intercommunal à tour de rôle, et parfois animés par les opérateurs d'OPAH/PIG, comme en Puy-de-Dôme et dans la Loire. Dans d'autres départements encore, comme dans le Finistère ou dans les Pyrénées-Atlantiques, le département est divisé en sous-territoires – parfois par arrondissement, parfois par territoire délégataire des aides à la pierre – dans lesquels un comité technique gère les plaintes afférentes, le Pôle départemental *stricto sensu* s'occupant de définir les modes de travail. Il convient néanmoins de remarquer que dans un cinquième des Pôles interrogés, un partenaire clef n'a pas encore été associé : la plupart du temps il s'agit du Parquet ou bien de la DDCS, bien que celle-ci soit impliquée dans l'animation ou la co-animation des Pôles dans 10% des cas.

E) La collaboration avec le Parquet

Le lien avec le Parquet est indispensable pour appliquer les dispositions pénales prévues par le code de la santé publique et le code de la construction et de l'habitation, pour lutter contre les marchands de sommeil, pour procéder à des enquêtes patrimoniales ou pour des rappels à la loi. La nomination d'un magistrat référent LHI dans chaque Parquet est d'ailleurs prévue depuis la circulaire du 4 octobre 2007. L'intégration des Parquets dans les Pôles reflète l'importance croissante du juge comme garant de l'individualisation des peines, mais aussi à la nécessité d'aboutir afin de crédibiliser l'action publique, en poursuivant les marchands de sommeil, possibilité

renforcée par les nouvelles dispositions de la loi ALUR en la matière. **41 % des Pôles interrogés travaillent déjà avec le Parquet**, même si les cas de poursuites menées jusqu'au bout sont plutôt rares - une centaine de condamnations/an -, le rappel à l'ordre du ministère public étant le plus souvent suffisant face à des propriétaires indécents. Pour près de 25% des PDLHI, le partenariat est en cours d'établissement. 30% des PDLHI néanmoins n'ont eu aucun contact encore avec le ou les magistrats référents LHI dans leur département.

II. Le repérage actif, les signalements et la gestion des dossiers

Il convient de distinguer le signalement remontant, effectué le plus souvent par les travailleurs sociaux à la marge de leur activité principale, du repérage pro-actif, descendant, qui est le résultat d'une démarche intentionnelle d'identification des logements à travers des bases de données à l'adresse et leur visite au porte-à-porte, le plus souvent par des opérateurs. Dans les deux cas il s'agit pour les pouvoirs publics d'aller à la rencontre de l'occupant qui se signalera difficilement par lui-même. Dans les deux cas, la puissance publique délègue cette fonction, soit, dans le cas du signalement, à un partenaire qui peut facilement l'exercer en plus, dans le cadre de son activité, soit, dans le cas du repérage, à un opérateur rémunéré à cet effet. Cela soulève plusieurs questions.

A) Les signalements

La plupart des Pôles interrogés a mis en place un circuit de signalement. Il repose essentiellement sur l'effectivité du partenariat avec les organismes dont dépendent les travailleurs sociaux, notamment les Conseils Départementaux et les CAF, qui sont de manière générale bien impliqués dans les PDLHI. La rédaction d'une fiche de signalement à destination des travailleurs sociaux et la formation de ces derniers à son usage constitue généralement l'une des premières actions partenariales des PDLHI. **76 % des PDLHI ont une fiche de signalement unique**. De plus en plus nombreux sont les Pôles qui, à l'instar de celui du Tarn-et-Garonne, ont un partenariat établi avec d'autres types d'entrants à domicile comme la police, les gendarmes et les pompiers. Le nombre de signalements reçus en moyenne chaque année par les PDLHI varie d'une dizaine à plus de 1000.

Dans la plupart des Pôles, l'organisme qui assure l'animation est aussi guichet unique de réception des signalements, ainsi centralisés et suivis via le plus souvent un tableau excel interne, à l'instar de l'ARS Savoie. Rares sont les PDLHI qui sont aussi guichet unique pour les occupants, et qui se sont assurés que le grand public les connaisse, comme le Cantal, qui s'est doté d'un « numéro vert ». En effet, la plupart des Pôles craint de recevoir beaucoup de signalements indus, envoyés par des locataires désireux d'envenimer des relations locatives tendues. Simplifier et améliorer la visibilité du PDLHI pour les administrés est considéré comme trop coûteux en temps et moyens eu égard à la faible propension des personnes en situation d'habitat indigne de se manifester, les PDLHI préfèrent donc le plus souvent renforcer leur circuit de signalement via les entrants à domicile.

B) Le repérage actif

Le repérage pro-actif semble beaucoup moins répandu. Ce qui émerge est une certaine **méconnaissance quant à la méthode utilisée dans les études de repérage** effectuées dans le cadre d'opérations programmées. En effet, comme le note l'enquête habitat indigne 2014, les études de repérage sont effectuées pour la plupart dans le cadre d'OPAH ou de PIG par les opérateurs associatifs ou privés, sur un périmètre intercommunal. Le repérage pro-actif de l'habitat indigne est depuis le 1er janvier 2011 obligatoire dans la phase de l'étude pré-opérationnelle de toute opération programmée, hors OPAH copropriété³. Or, les PDLHI eux-mêmes sont rarement initiateurs d'études de repérage. En découle une méconnaissance de ce qui est effectué par des opérateurs dont les maîtres d'ouvrage sont des collectivités : 20 % seulement des PDLHI interrogés signalent avec certitude que les OPAH/PIG ont permis le repérage de situations d'habitat indigne,

³ Instruction relative au financement des prestations d'ingénierie des programmes et des opérations financées par l'Agence à partir du 1er janvier 2011, Circulaire du 13 octobre 2010, § 2.3.1

sans être néanmoins en mesure, la plupart du temps, d'indiquer plus en détails la méthodologie employée. Beaucoup de Pôles indiquent que les opérateurs ont mené des opérations en ce sens, mais qu'il s'agit la plupart du temps de signalement renforcé, à savoir du signalement remontant aidé par des dispositifs d'information des travailleurs sociaux et des maires par les opérateurs. Cette méconnaissance est aggravée par la complexité du paysage de l'attribution des aides de l'Anah via des opérations programmées, selon que l'EPCI et/ou le Conseil Départemental soit délégataire des aides à la pierre, et le cas échéant selon le type de convention passé avec l'Anah pour l'instruction des dossiers et le versement des aides⁴.

La Cour des Comptes, dans une évaluation de la délégation des aides à la pierre⁵, depuis que cette possibilité ait été instituée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, estime que pour la part qui concerne l'attribution des aides à l'habitat privé **l'action des délégataires a privilégié la lutte contre l'habitat indigne par rapport aux territoires hors délégation**. Or, les EPCI délégataires maîtres d'ouvrage d'une OPAH se heurtent à la non détention des polices applicables en matière d'habitat indigne, encore majoritairement détenues par le maire et le Préfet. La Cour des Comptes note ainsi implicitement que l'émergence d'un acteur unique, l'EPCI, à la fois compétent en matière d'habitat, délégataire des aides à la pierre et détenant les polices administratives de l'habitat indigne simplifierait grandement les choses. En matière de lutte contre l'habitat indigne, ce constat plaide en faveur d'une meilleure articulation entre les délégataires, les collectivités assurant la maîtrise d'ouvrage, les opérateurs et les PDLHI. Cela permettrait une meilleure transmission des logements repérés afin de les enregistrer dans l'observatoire départemental et de pouvoir si besoin agir également avec les outils coercitifs.

C) Le partage de l'information

Le partage de l'information entre partenaires est la clef d'une action cohérente. Une des difficultés soulevées par la multiplicité des partenaires en présence est l'harmonisation de leurs logiques de fonctionnement. Le rôle des PDLHI vise justement à «un apprentissage collectif de la 'conceptualisation conjointe' »⁶, ce à quoi il convient de rajouter le partage efficace et en temps réel de l'information, afin de réagir et ajuster le plus rapidement et le plus finement possible aux orientations collectives. La plupart des Pôles tiennent informés les différents partenaires des mises à jours sur les dossiers en partageant l'outil de suivi excel par e-mail ou lors des réunions, mais ne sont pas dotés d'un outil de suivi partagé en temps réel. C'est le cas de certains départements, comme la Seine-Maritime, où le Conseil Départemental est un partenaire très dynamique et a mis à disposition du Pôle un tel outil. De plus, si plus ou moins 75 % des PDLHI interrogés déclarent renseigner ORTHI, de manière régulière ou grâce à des vacations ponctuelles, peu l'utilisent comme outil de suivi des dossiers : selon la dernière enquête habitat indigne, il s'agit de 20 % des Pôles seulement, ce qui ne précise pas si ORTHI est leur outil de suivi exclusif ou si le suivi est effectué aussi avec d'autres outils. Par ailleurs, le logiciel @riane-habitat est utilisé par 67% des Pôles, parfois aussi comme outil de suivi de tous les dossiers, même ceux qui ne relèvent pas du CSP : l'impression qui se dégage est celle d'une **multiplication d'outils générant souvent une double voire triple saisie d'un même dossier**, donc de la perte de temps, de la frustration. Dès lors, regrouper le renseignement à visée statistique avec le suivi opérationnel des dossiers sur un même logiciel serait judicieux. Autant dire que les interfaces entre les trois outils principaux, ORTHI, @riane-habitat et Cristal de la CAF sont très attendues par tous les Pôles interrogés.

⁴ 24 CG et le 90 EPCI qui sont délégataires des aides à la pierre, même si pour la plupart il s'agit de conventions de type 2, où l'ANAH continue à instruire les dossiers et attribuer les aides suite à la décision du délégataire. Cf : <http://www.financement-logement-social.territoires.gouv.fr/liste-des-delegation-de-competence-a1422.html>

⁵ Cour des comptes, 2011 : Les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'Etat aux intercommunalités et aux départements. La documentation française

⁶ Thoenig, J. C., & Duran, P. (1996). L'Etat et la gestion publique territoriale. Revue française de science politique, 46(4), p. 603

III. L'accompagnement des collectivités

A) Les polices du maire et les actions de sensibilisation des élus locaux

Communes et EPCI sont des partenaires incontournables de la lutte contre l'habitat indigne. Leur rôle dans la maîtrise d'ouvrage des opérations programmées vient d'être évoqué. Pour l'aspect coercitif, les maires sont en première ligne grâce à leurs polices générale et spéciales. La loi ALUR offrait la possibilité aux maires de transférer leurs pouvoirs de polices spéciales aux présidents des 1628 EPCI compétents en matière d'habitat. Parmi ceux-ci, les 90 EPCI aussi déléguataires des aides à la pierre pouvaient également recevoir la délégation des polices spéciales du Préfet une fois le transfert des polices spéciales des maires effectué. Or, peu de transferts ont eu lieu, et a fortiori très peu de délégations. Lorsqu'il a eu lieu, il est souvent partiel (tous les maires n'ayant pas transféré) ce qui au lieu de réduire le nombre d'autorités, l'augmente. Ainsi, dans la majorité des EPCI où les présidents n'ont pas reçu le transfert des polices spéciales **le maire reste l'acteur incontournable de la lutte contre l'habitat indigne.**

Or, la complexité des polices et l'hésitation de certains maires à intervenir dans des domaines qu'ils ne considèrent pas toujours comme de leur ressort, sans compter la difficulté de petites communes à s'approprier des outils technico-juridiques complexes, rend indispensable le travail de sensibilisation et d'appui des maires dans l'application de leurs polices. 37 % des PDLHI a organisé récemment une action de formation ou de sensibilisation des élus. Beaucoup de Pôles ont été freinés dans leurs intentions par le calendrier des élections municipales, mais pour un quart des PDLHI 2015 va être l'année des formations d'élus.

B) La sécurisation des actes

L'accompagnement des élus est important non seulement pour qu'ils soient plus confiants à utiliser leurs polices mais aussi pour la sécurisation juridique de leurs actes : afin d'éviter que la complexité de la rédaction des arrêtés ne les conduisent à des contentieux. Cela est d'autant plus important que le contrôle de légalité effectué par les préfetures n'est pas toujours systématique. Face à ce problème, les PDLHI agissent de deux manières. Quand les maires connaissent l'existence du Pôle, ils s'adressent à lui pour un appui juridique dans la rédaction de l'arrêté. Au sein des PDLHI, les Adil ont particulièrement vocation à effectuer ce suivi. Des organismes qui animent le PDLHI ont parfois déjà un interlocuteur de proximité, comme c'est le cas pour la DDTM de Charente-Maritime. Or, **60 % des PDLHI n'a aucune connaissance de nombre des arrêtés pris par les maires.** Même pour les 31 % des Pôles qui déclarent avoir connaissance d'un certain nombre d'arrêtés, ce nombre est reconnu comme non exhaustif. Un meilleur suivi des arrêtés des maires passe donc par leur transmission automatique au PDLHI de la part des sous-préfetures ou bien de la part des maires eux-mêmes, ce qui nécessite une collaboration accrue avec ces organismes et acteurs.

C) Le suivi aux infractions au RSD

Enfin, l'appui aux élus est non seulement indispensable à l'égard de leurs polices relatives à l'habitat indigne, mais aussi pour leur rôle dans l'application du Règlement sanitaire départemental. Les signalements reçus par les PDLHI qui relèvent d'une infraction au RSD sont le plus souvent transmis au maire, qui peut n'émettre aucune sanction à l'égard du propriétaire, ou faire un PV, sans forcément exercer de contrôle sur son respect. Sachant qu'un logement qui présente une infraction au RSD, s'il n'est pas traité, peut rapidement devenir un logement indigne, les Pôles ont à l'évidence tout intérêt, dans une optique de prévention, à aider les maires à suivre ces dossiers.

IV. L'exécution d'office des arrêtés

A) De la nécessité des mesures d'office

Les mesures d'office incluent les travaux d'office, l'évacuation d'office ainsi que l'hébergement et le relogement d'office. Si la résolution à l'amiable des situations constitue une partie du travail des services, **les mesures d'office sont souvent les seules qui sont à même de résoudre bon nombre de dossiers difficiles.** Celles-ci sont indispensables pour deux raisons : assurer la sécurité des occupants, et éviter d'engager la responsabilité du Préfet ou du maire en cas d'accident. Sans même aller jusqu'à considérer que la notion de dignité humaine est partie intégrante de l'ordre public, celui-ci est définie par le code général des collectivités territoriales comme le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publics. Le maire doit donc prendre toutes les mesures nécessaires pour la protection des individus, sans que cela requière l'autorisation d'un juge. Cette priorité doit s'appliquer, d'ailleurs, quel que soit le statut de l'occupant (locataire ou propriétaire occupant).

La sécurité des personnes est l'objectif premier de la puissance publique. Quand les prescriptions d'un arrêté ne sont pas respectées, elle dispose du droit d'exécution forcée de ses décisions afin de ne pas laisser perdurer une situation de risque avéré. Récemment, par exemple, l'arrêt du 2 décembre 2014 de la Cours Administrative d'Appel de Versailles confirme que l'État en la personne du Préfet était dans son droit de procéder à l'exécution d'office d'un arrêté d'insalubrité qui incluait l'évacuation des occupants. La négligence de la puissance publique face à des situations dangereuses peut avoir des conséquences tragiques, et la responsabilité pénale du maire et du préfet peut par là même être engagée, sur le fondement du régime de la responsabilité pénale non intentionnelle, régie par l'article 121-3 du Code pénal.

B) Les arrêtés préfectoraux et leur suivi

Le dernier chiffre fiable concernant le nombre d'arrêtés préfectoraux est celui référé par l'enquête habitat indigne pour 2013 : 2842 arrêtés. Il s'agit des arrêtés préfectoraux hors saturnisme (L1331-26, L1331-26-1, L1331-22, L1331-23, L1331-24, L1331-25, L1311-4). Comme évoqué précédemment, les Pôles ne possèdent pas de chiffre exhaustif des arrêtés municipaux. Cet état des lieux effectué fin 2014 note simplement que le nombre d'arrêtés pris dans les départements interrogés varie de 0 à 398 par an. Les départements où le plus d'arrêtés sont pris sont le Nord et les départements franciliens, ce qui s'explique par l'importance du parc indigne dans ces territoires mais indique que quelques départements également concernés sont à la traîne.

Comme dit plus haut, le nombre d'arrêtés pris annuellement ne cesse de croître. Cela impose aux services un **suivi rigoureux de ces arrêtés**, afin qu'ils soient suivis d'effet et ne restent pas lettre morte. Ce suivi passe par une bonne organisation quotidienne, mais aussi par un toilettage des arrêtés anciens parfois quelque peu perdus de vue. Il apparaît que dans beaucoup de Pôles où le stock d'arrêtés est réduit, leur suivi se limite à vérifier que les logements frappés d'un arrêté, vacants pour la plupart, ne soient pas remis à la location. Or, quand le stock d'arrêtés anciens est important, le pilotage préfectoral s'impose. Ainsi, bien que cette pratique soit encore très rare, il y a tout intérêt à ce que les PDLHI soient en mesure de présenter aux Préfets un listing des arrêtés de l'État - et dans la mesure du possible des maires - avec un programme d'action pour ne pas laisser perdurer des situations de danger.

C) Les travaux d'office

S'assurer de l'aboutissement d'un arrêté implique la prise de main-levées si les travaux ont été effectués par le propriétaire, mais surtout le passage en travaux d'office quand le propriétaire est récalcitrant. La question des travaux d'office catégorise globalement les PDLHI en 3 groupes : **un tiers des Pôles n'en a jamais fait, un tiers n'en a pas fait en 2014, et le restant a effectué entre 1 et 30 opérations de travaux d'office en 2014.** Les départements qui en ont fait le plus sont les Alpes-de-Haute-Provence, Paris et le Nord. Je fais référence ici aux travaux d'office sous maîtrise d'ouvrage État à la fois sur des arrêtés préfectoraux et des arrêtés municipaux, et à la fois sur des travaux d'office qui relèvent de la compétence État et des travaux effectués en substitution du maire défaillant. L'enquête habitat indigne indique qu'en 2013, un quart seulement des travaux d'office avait été réalisé sous maîtrise d'ouvrage communale.

Les travaux d'office sont parfois complexes à réaliser par les services de l'État, même en prenant un maître d'œuvre : les DREAL peuvent en cela venir en appui aux DDT, par exemple pour la réalisation du marché à bons de commande, comme la Lorraine l'expérimente déjà.

D) L'évacuation, l'hébergement et le relogement d'office des occupants

L'obstruction aux mesures d'office peut également se manifester par le refus des occupants, locataires ou propriétaires, de quitter les lieux afin de se mettre en sécurité et permettre aux entreprises, le cas échéant, de réaliser les travaux. Dans ces cas, leur évacuation s'impose. C'est une opération peu répandue qui a été notamment menée pour la copropriété des Castalides à Toulouse.

Les travaux d'office et a fortiori l'évacuation d'office nécessitent l'hébergement ou le relogement d'office des occupants, en cas de défaillance des propriétaires. Beaucoup de Pôles, et notamment ceux qui ne sont jamais ou peu passés en travaux d'office, ont une expérience de relogement des occupants mais en amont de toute procédure de police. Il s'agit le plus souvent de situations où le relogement est facilité par de la vacance dans le parc social. Cela facilite la tâche des Pôles mais ne permet pas d'appliquer le droit des occupants. Par ailleurs, certaines DDCCS sont obligées de passer par la qualification « DALO » pour reloger les sortants d'habitat indigne, d'autres n'en ont pas besoin. Les modes de gouvernance des procédures d'hébergement/relogement diffèrent aussi grandement d'un Pôle à l'autre. En ce qui concerne les aspects budgétaires de ces dispositifs, une fiche sur le Fond d'Aide au Relogement d'Urgence (le FARU) est jointe au dossier. En effet ce fond est largement sous-employé, en partie à cause de la complexité de l'instruction des demandes de subvention, mais mérite d'être mobilisé plus souvent d'autant plus qu'il est reconduit jusqu'à fin 2015.

E) Le recouvrement des mesures d'office

Le recouvrement des mesures d'office est une obligation pour la puissance publique. Les PDLHI qui ont engagé la procédure du recouvrement en soulignent une certaine complexité administrative. Le problème qui émerge le plus, néanmoins, est le manque de visibilité des partenaires du PDLHI sur l'issue de la procédure de recouvrement une fois le dossier transmis au Centre de Prestations Comptables Mutualisé et à la Direction Départementale des Finances Publiques. Les aspects budgétaires sont expliqués dans les détails par des fiches techniques.

Conclusion

Je remarque *in fine* que les points forts des PDLHI sont indubitablement l'implication des services de L'État et des ARS, ainsi que l'organisation partenariale d'un circuit de signalement pour aller à la rencontre du public visé. Le leadership préfectoral, la collaboration avec le Parquet, le repérage actif, l'appui aux maires ainsi que l'exécution d'office sont des domaines où les PDLHI ont des expériences assez inégales. Cela pourrait s'expliquer en bonne partie du fait que la construction des partenariats soit, somme toute, assez récente, de même que l'appropriation par les agents de toutes les subtilités technico-juridiques des différentes procédures. Or, les bonnes pratiques existent dans chacun des domaines pré-cités, et concernent tous les typologies de PDLHI. Il est désormais important qu'elles essaient.

