



PRÉFET DU BAS-RHIN

PLAN DÉPARTEMENTAL D'ACTION DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE DU BAS-RHIN



Version du 31 juillet 2019

Table des matières

Préambule	3
I – L'habitat indigne dans le Bas-Rhin	4
1 – Etat des lieux	4
2 – L'organisation de la lutte contre l'habitat indigne dans le Bas-Rhin	7
3 – Bilan de la LHI dans le Bas-Rhin (2015-2018)	9
II – Orientations et actions de lutte contre l'habitat indigne dans le Bas-Rhin	13
1 – Le suivi des arrêtés échus et non suivis d'effets	13
2 – La redynamisation des mesures coercitives	14
3 – La mise en place de l'astreinte systématique	14
4 – La mise en oeuvre d'office des arrêtés	15
5 – La mise en oeuvre des volets judiciaire, pénal et fiscal de la LHI	15

Préambule

En réaction au drame de Marseille, la Ministre de la Justice et le Ministre chargé du logement ont adressé le 8 février aux Préfets et Procureurs de la République une circulaire relative au renforcement et à la coordination de la lutte contre l'habitat indigne. Cette circulaire, en pièce jointe, rappelle que la lutte contre l'habitat indigne « constitue une priorité de l'action gouvernementale » et que la protection de la santé et du cadre de vie est « un des axes prioritaires de la politique pénale fixée à la garde des sceaux, déclinée notamment dans la circulaire de la politique pénale du 21 mars 2018 ».

La circulaire demande à chaque Préfet de proposer un plan départemental de lutte contre l'habitat indigne qui prévoie, en lien avec les procureurs et magistrats référents, une accélération du traitement des arrêtés échus et non suivis d'effets et la mise en place de mesures de lutte contre les marchands de sommeil et les propriétaires indéliçats.

Pour mémoire, l'article 84 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion dispose " Constituent un habitat indigne les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que 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".

Deux grands types de police de l'habitat indigne sont à distinguer :

- ⑩ La police du Maire : est assise sur la sécurité publique et s'attache à régler les problèmes de structure du bâtiment (toiture, murs...) ou de ses éléments (escaliers, ascenseurs...). Elle est assise sur le Code de la construction et de l'habitation et se traduit majoritairement en arrêtés de péril ou par la procédure de mise en sécurité des équipements communs (ascenseurs).
- ⑩ La police du Préfet : est assise sur la santé publique et s'attache à régler les problèmes affectant la santé physique voire psychologique des occupants (insalubrité, locaux impropres par nature à l'habitation, humidité excessive, moisissures, risque d'intoxication au monoxyde de carbone(CO), éclairage naturel insuffisant, incurie, exposition au plomb...). Elle est assise sur le Code de la Santé Publique et se traduit majoritairement en arrêtés d'insalubrité (remédiables, irrémédiables), de danger sanitaire ponctuel, d'interdiction de mise à disposition de locaux à des fins d'habitation ou de risque de saturnisme.

Les deux types de police peuvent être prises en urgence (péril imminent, insalubrité procédure d'urgence).

Le droit local Alsace-Moselle emporte certaines spécificités dans la répartition des compétences entre Maires et Préfet : ainsi, le Préfet n'est ni autorisé à se substituer à un maire qui ne prendrait pas un arrêté de péril, ni à se substituer à un maire qui ne mettrait pas en œuvre un arrêté de péril qu'il aurait signé.

I – L'habitat indigne dans le Bas-Rhin

1 – Etat des lieux

1-1 Le parc privé potentiellement indigne (PPPI) dans le Bas-Rhin

Le PPPI est un outil de pré-repérage des logements indignes qui permet à partir du foncier FILOCOM (Fichier des LOGements par COMmune) issu du croisement des bases de données fiscales (Taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, impôt sur le revenu) de hiérarchiser les territoires (départements, EPCI, Communes, sections cadastrales parfois) en fonction du nombre et de la densité du PPPI de chacun.

Il s'agit d'un outil statistique qui permet non pas de repérer des adresses, mais de cibler des territoires dans lesquels des études de repérage de terrain pourraient être lancées. Le PPPI repère les ménages du parc privé (propriétaires occupants et locataires de résidences principales) modestes ou très modestes habitant un logement classé en catégorie 6,7 ou 8.

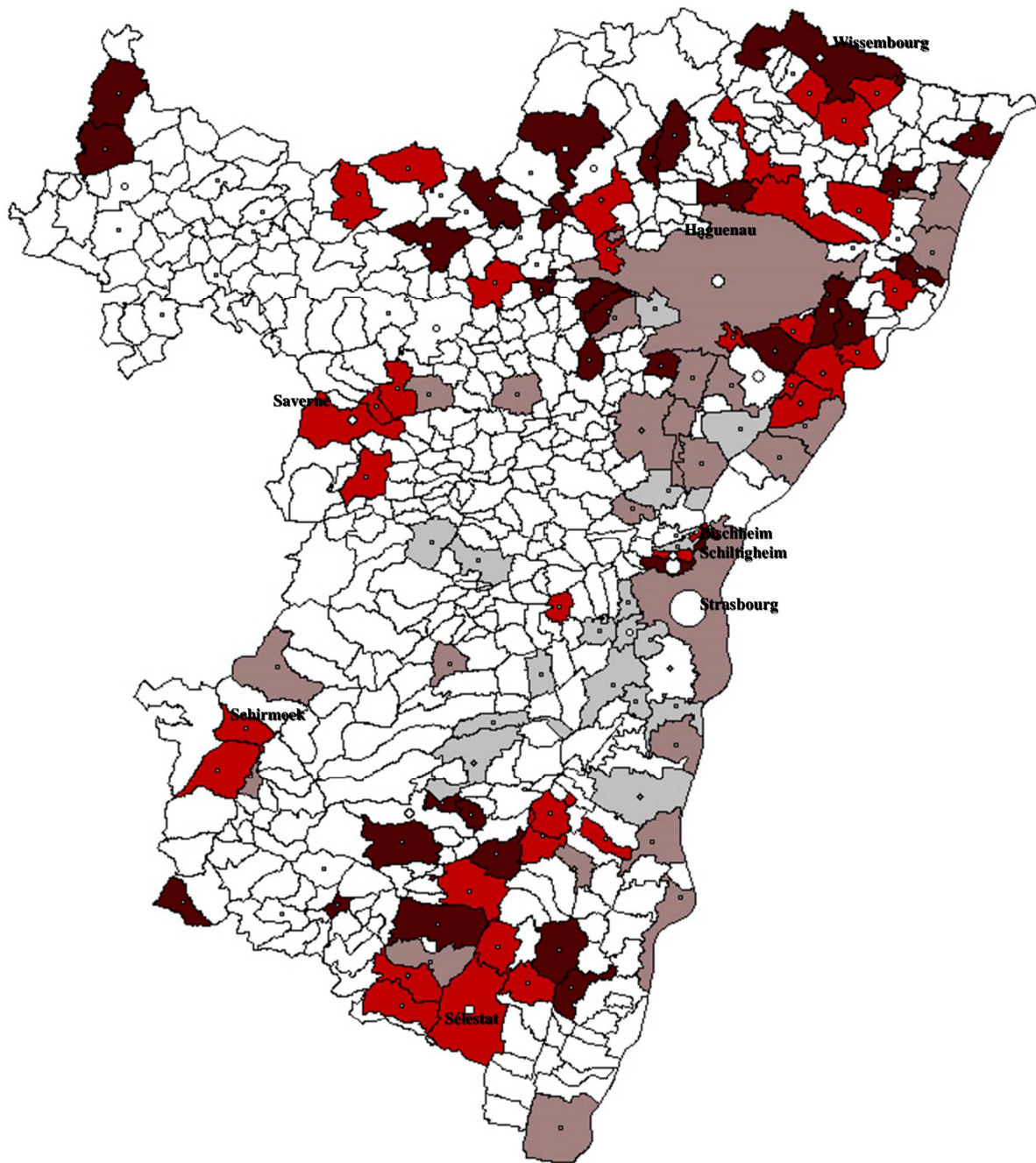
Le Bas-Rhin compte 10 842 logements potentiellement indignes, soit 2,6 % des résidences principales du département. C'est relativement peu par rapport à d'autres départements : à titre de comparaison, le Haut-Rhin compte 2,9 % de résidences principales potentiellement indignes.

1,7 % des propriétaires occupants et 3,9 % des locataires du parc privé habitent un logement indigne. Le PPPI est en diminution constante depuis 2005 : - 3,5 % de logements potentiellement indignes entre 2005 et 2009 et - 7 % entre 2009 et 2013.

L'analyse du PPPI permet de cibler certains territoires :

- ⑩ en nombre de logements potentiellement indignes : 3 528 de ces logements sont situés sur le territoire de l'Eurométropole de Strasbourg. Les communes de Strasbourg (2278 logements PPPI), Schiltigheim (533), Haguenau (328), Bischwiller (265) et Sélestat (226) mais également les communes de Bischheim, Saverne, Wissembourg, Reichshoffen, Barr, Bouxwiller, Sarre-Union et Soufflenheim comptent toutes plus de 100 logements potentiellement indignes.
- ⑩ En part du PPPI dans le nombre de résidences principales : les communautés de communes du nord du département (CC de l'Alsace Bossue, CA de Haguenau, Pays de Niederbronn les Bains, Pays de Wissembourg) et du sud (CC de Barr-Bernstein et CC de Villé).

Le Parc privé potentiellement indigne (PPPI 2015) par commune



Part du parc privé potentiellement indigne
dans les résidences principales du parc privé

- De 4 à 6 %
- De 2,6 à 4 %
- De 1,5 à 2,6 %
- Moins de 1,5 %
- Données secrétisées

2,6 % étant la moyenne départementale

Nombre de logements du PPPI

- 3 000
- 1 500
- 300

1-2 Le repérage de l'habitat indigne dans le Bas-Rhin

Au-delà du PPPI, l'habitat indigne peut être repéré au travers des programmes locaux de l'habitat, d'études pré-opérationnelles et, via les opérateurs, des opérations programmées en place.

⑩ Dans le Bas-Rhin, 5 EPCI sont compétents en matière d'habitat et ont élaboré un PLH intercommunal ou un PLUI à volet habitat ou sont en cours d'élaboration : PLUI volet Habitat de l'Eurométropole de Strasbourg (adopté), PLH intercommunal de Saverne Marmoutier Sommerau (adopté), PLH intercommunal de Sélestat (adopté), PLH intercommunal de la Communauté d'agglomération de Haguenau (en cours d'élaboration), PLH intercommunal de la CC du Canton d'Erstein (en cours d'élaboration).

Par ailleurs, certaines collectivités avaient mis en place ou lancé une démarche d'élaboration : PLH de la commune de Haguenau (adopté, achevé), PLH intercommunal de la CC de Marckolsheim (adopté), PLUIH de Wissembourg (adopté), PLHI de la CC de l'Outre-Forêt (en cours d'élaboration).

Alors que les porter-à-connaissance ciblaient la LHI comme un des enjeux à traiter, ***aucun de ces documents n'a pas permis de repérer l'habitat indigne***. Tout au plus, ces documents ont permis de repérer des secteurs devant faire l'objet d'une opération programmée (voir ci-dessous).

⑩ Des ***études pré-opérationnelles d'OPAH*** ont été lancées dans 3 territoires : Schirmeck Barembach La Broque Rothau, dans le cadre de l'AMI Centre-Bourg (OPAH RU signée le 18 mai 2016), Sélestat (OPAH-RU signée le 27 mai 2016) et Saverne (OPAH-RU signée le 25 octobre 2018). Par ailleurs, un diagnostic de l'habitat a été réalisé dans le quartier de Koenigshoffen à Strasbourg (pas d'étude pré-opérationnelle, ni de projet d'OPAH à ce stade) ainsi qu'un diagnostic de l'habitat du centre ancien de Sarre-Union (PIG renforcé). Une étude pré-opérationnelle d'OPAH sera prochainement lancée à Haguenau et Bischwiller dans le cadre du Programme Action Cœur de Ville. Ces études ciblaient de manière variable des immeubles à traiter, dégradés ou potentiellement indignes. Ces immeubles n'ont pas fait, en dehors du suivi de chaque programme, l'objet d'un recensement départemental (voir partie II).

⑩ Par ailleurs, la totalité du département du Bas Rhin, en délégation de compétences de type 3, est couverte par des programmes d'intérêts généraux (***PIG***) : 4 PIG sur le territoire du Conseil départemental et 1 PIG pour l'Eurométropole. Les 3 opérateurs Soliha, URBAM Conseil et URBA Concept participent au DDELIND (voir ci-dessous).

⑩ Les deux opérations de résorption de l'habitat indigne (***RHI***) dans le Bas-Rhin concernaient le traitement d'habitat précaire de gens du voyage sédentarisés à Kaltenhouse et au Polygone (Strasbourg). Elles sont achevées avec la construction d'habitat pavillonnaire adapté de type PLAI.

⑩ Une opération de restauration immobilière (***ORI***) a été lancée à Sélestat. Conduite par Citivia, également opérateur de l'OPAH-RU, elle vise à traiter une quinzaine d'immeubles sur les 60 repérés dans le centre-ville. À ce stade, un financement du déficit au travers du dispositif de THIRORI n'est pas envisagé.

L'ensemble des outils est en place, sans produire pour autant les effets attendus en matière de repérage. En effet, la participation des opérateurs Anah au DDELIND ne produit pas pleinement les effets escomptés que ce soit pour le recueil des signalements à traiter par des aides aux travaux ou, à l'inverse, pour des signalements de situations nécessitant la mise en œuvre de mesures coercitives (cf. §3)

2 – L'organisation de la lutte contre l'habitat indigne dans le Bas-Rhin

Comme dans tous les départements, la lutte contre l'habitat indigne fait intervenir de nombreux acteurs que ce soit pour le repérage des situations (CAF, assistantes sociales...), la prise de mesures coercitives (Maires, Préfet, ARS, Service communal d'hygiène et de santé de Strasbourg) ou le volet pénal, le financement des travaux (Délégués Anah) ou encore les travaux et mesures de relogement d'office (DDT).

Le droit local Alsace-Moselle emporte certaines spécificités dans la répartition des compétences entre Maires et Préfet : ainsi, le Préfet n'est ni autorisé à se substituer à un maire qui ne prendrait pas un arrêté de péril, ni à se substituer à un maire qui ne mettrait pas en œuvre un arrêté de péril qu'il aurait signé.

⑩ ***Dans le Bas-Rhin, le dispositif départemental d'éradication du logement indigne ou non décent (DDELIND), mis en place en 2004, tient lieu de pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne.***

Piloté à l'origine par la Caisse d'Allocations Familiales (CAF), le DDELIND avait été intégré au Plan départemental d'accès au logement des personnes défavorisées 2005-2009. En 2009, le Conseil Départemental, encouragé par l'État, avait décidé de s'impliquer dans le pilotage du DDELIND et une convention partenariale avait été signée pour la période 2009-2012.

Dans la continuité de ce dispositif, deux conventions ont ensuite été signées pour les périodes 2012-2015 puis 2015-2018. Une nouvelle convention est en cours de rédaction.

Dès 2009, un poste de chargé de mission, positionné au Conseil Départemental, a été créé pour assurer cette mission. Ce poste était financé à 50 % État (BOP 135) soit 22 500 € par an, 10 % EmS, 25 % CD et 15 % CAF. Les financements du CD et de l'EmS étaient attribués par l'intermédiaire de deux opérations dites MOUS, financées toutes deux à 50 % par l'État. Ce financement a pris fin en 2018.

⑩ À l'exception de Strasbourg pour qui les signalements sont directement traités par le Service communal d'hygiène et de santé (SCHS) et de la CAF, ***le DDELIND remplit le rôle de guichet unique des signalements***, d'appui des maires pour la mise en œuvre de leurs compétences et d'observatoire de la LHI. Au moyen de comités de suivi qui se réunissent à un rythme mensuel et qui associent les principaux partenaires de la LHI, le DDELIND a permis, depuis 2004, de suivre les signalements et de construire des réponses communes à des phénomènes nouveaux tels que l'incurie.

⑩ Du fait de son organisation et de son pilotage, le DDELIND n'a pas été positionné comme instance de suivi des arrêtés et de mise en œuvre de leur prescription. ***Le renforcement du co-pilotage Etat devrait se traduire par une ré-orientation du DDELIND sur le suivi et le renforcement des mesures coercitives.***

L'article 75 de la loi ALUR, qui prévoyait le transfert automatique des polices spéciales des Maires aux présidents des EPCI compétents en matière d'habitat, ***n'a pas produit d'effets dans le Bas-Rhin***. Pour mémoire, ce transfert concernait les polices spéciales relatives :

- ⑩ à la sécurité des établissements recevant du public aux fins d'hébergement (L. 1233-3 du CCH) dite « hôtels meublés » ;
- ⑩ aux équipements communs des immeubles collectifs d'habitation (L. 129 – 1 à 6 du CCH) ;
- ⑩ au péril (L. 511-1 à 4 du CCH), police qui n'est pas restreinte aux immeubles d'habitation ;

À notre connaissance, aucun EPCI n'a pris cette compétence dans le Bas-Rhin.

Le Procureur a désigné au sein du parquet un ***magistrat-référent qui est l'interlocuteur privilégié des services compétents en matière d'habitat indigne.***

Le Procureur exerce, sur son ressort de compétence, l'action publique et requiert l'application de la loi, dans le respect du principe d'impartialité auquel il est tenu. Il procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale. Lorsqu'il estime que les faits qui ont été portés à sa connaissance constituent une infraction commise par une personne pour laquelle aucune disposition légale ne

fait obstacle à la mise en mouvement de l'action publique, le procureur de la République territorialement compétent décide s'il est opportun d'engager des poursuites, de mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites ou de classer sans suite la procédure dès lors que les circonstances particulières liées à la commission des faits le justifient.

Depuis 2016, 3 procès-verbaux et 6 signalements pour non-respect d'arrêtés préfectoraux, et 2 signalements personnes vulnérables, ont été transmis aux Procureurs. 2 dossiers sont en cours d'instruction et 2 dossiers ont fait l'objet de jugement (Mutzig 2017, Ostwald 2018).

Dans le cadre d'une politique pénale actualisée et adaptée à la réalité du terrain et aux constats opérés, ***le Procureur est destinataire de tout signalement ou procès-verbal laissant à penser qu'une infraction liée à l'habitat indigne a été commise sur son ressort de compétence*** (article 40 du code pénal)

Concernant les faits les moins graves, le parquet peut décider d'un classement sans suite après rappel à la loi ou après réussite d'une mesure de composition pénale, dès lors qu'une régularisation est intervenue par la réalisation des travaux prescrits par arrêtés et/ou par le relogement des occupants durant l'enquête, témoignant ainsi de la bonne volonté du mis en cause.

Les faits les plus graves ou permettant de mettre en évidence une mauvaise foi manifeste du propriétaire ou une exploitation de la vulnérabilité d'autrui, notamment en raison de la location de biens insalubres ou dangereux à des personnes en difficulté sociale ou économique, ou de la location de biens dans des immeubles par ailleurs largement divisés de manière à accroître le nombre de locataires et à générer le plus de revenus possibles, appellent la mise en œuvre de poursuites.

Le Procureur fait le lien avec les services fiscaux en tant que de besoin.

Lors de l'audience, le Procureur s'engage à solliciter la présence de agents ayant procédé aux opérations de constatations afin d'éclairer la juridiction répressive. En tant que de besoin, toute peine complémentaire peut être requise, notamment au regard des modifications issues de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018, qui comprend plusieurs dispositions pénales en matière de lutte contre l'habitat indigne.

Le Procureur veille à ce que les victimes bénéficient pleinement des droits qui sont attachés à leur qualité à toutes les étapes de la chaîne pénale.

3 – Bilan de la LHI dans le Bas-Rhin (2015-2018)

Au total, chaque année, environ 700 logements sont signalés aux acteurs de la lutte contre l'habitat indigne.

⑩ Pour le département du Bas-Rhin, hors Strasbourg, le DDELIND reçoit en moyenne 170 signalements par an, avec des fluctuations importantes qui s'expliquent en grande partie par la visibilité du dispositif et par les démarches de sensibilisation mises en place auprès des acteurs locaux.

Le rôle des travailleurs sociaux est primordial : les unités territoriales d'actions sociales (UTAMS) sont l'une des principales sources de signalements, les travailleurs sociaux effectuant des visites à domicile et recevant des publics pouvant potentiellement être touchés par des situations d'habitat indigne.

Par ailleurs, les associations et notamment celles qui sont mandatées par le fonds de solidarité logement pour l'accompagnement social lié au logement, contribuent également aux signalements du dispositif. Enfin, d'autres organismes comme l'ADIL, ou la CAF remontent également certaines situations. L'ARS remonte quant à elle la totalité des signalements au DDELIND. Les locataires sollicitent de plus en plus le DDELIND de manière directe et constituent en 2017 la première source de signalement.

Le territoire de l'Eurométropole de Strasbourg, hors Strasbourg, représente 38 % des logements signalés au DDELIND

⑩ Le Service d'hygiène et de santé environnementale de Strasbourg traite de son côté en moyenne 520 signalements par an, qui proviennent en majorité des travailleurs sociaux et des locataires. Ce nombre important vient encore renforcer le poids de l'Eurométropole dans les signalements d'habitat indigne du département.

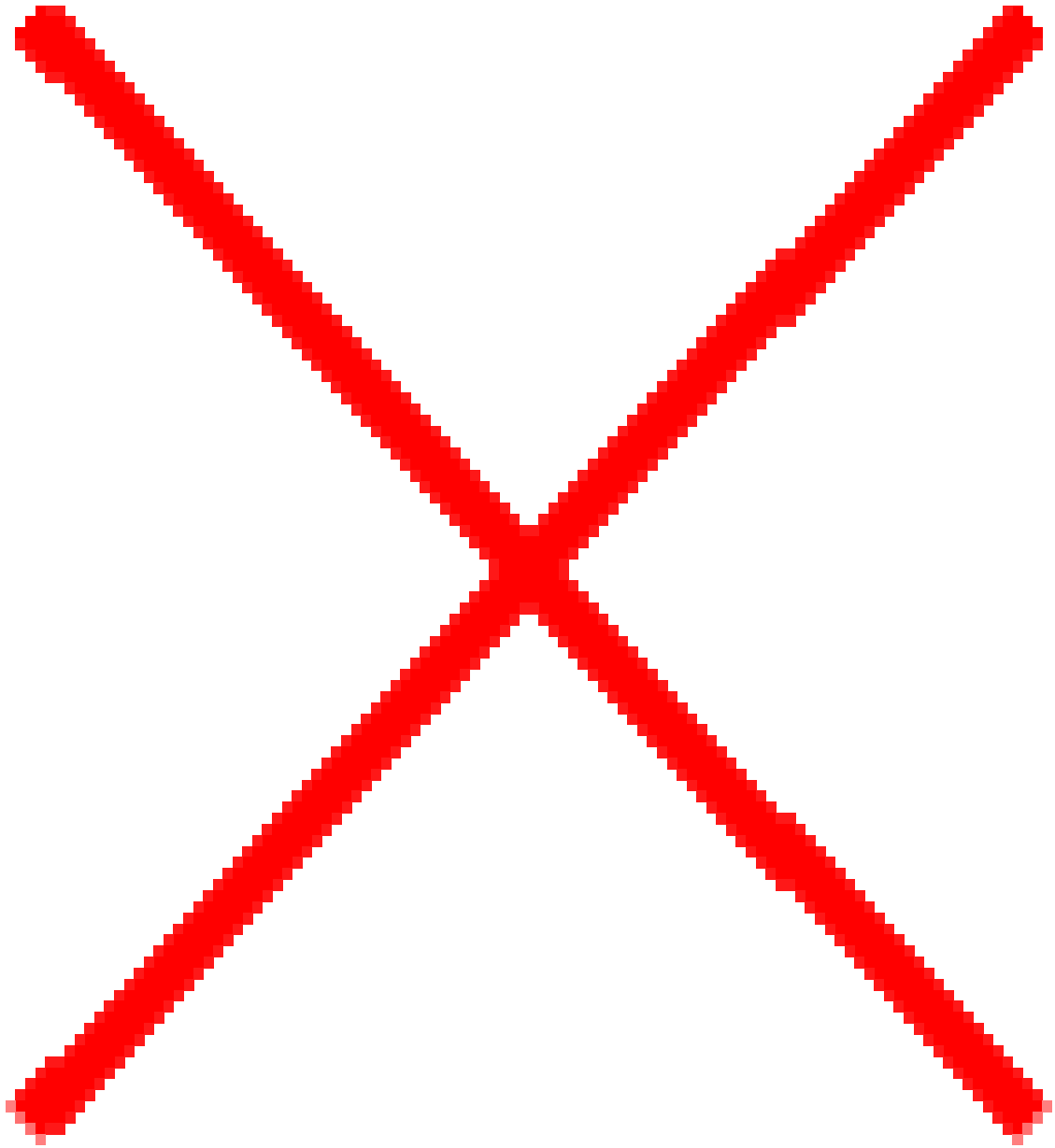
⑩ La CAF reçoit quant à elle 20 signalements en moyenne par an, de la part de ses locataires allocataires.

⑩ Certains signalements sont directement remontés auprès des communes qui, pour certaines, ne partagent pas l'information.

Une meilleure visibilité sur l'ensemble des signalements est un des objectifs de la future convention DDELIND.

Depuis 2015, 89 arrêtés ont été signés par le Préfet. Les procédures concernant les locaux impropres à l'habitation, le danger sanitaire ponctuel ou l'insalubrité remédiable sont les plus souvent utilisées dans le département. Strasbourg représente 23 % des procédures mises en œuvre.

Certains arrêtés comportaient une astreinte administrative. Non chiffrées ou liées à la vacance des logements au moment de la notification de l'arrêté préfectoral, ces astreintes n'ont à ce jour pas été mises en œuvre.



L'outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne (ORTHI) renseigne toutes les mesures coercitives prises :

- ⑩ Tous les arrêtés de compétence Préfet proposés par l'ARS et le SHSE sont transmis à la DDT qui renseigne ORTHI.
- ⑩ Les arrêtés de compétence Maire sont transmis aux sous-préfectures pour contrôle de légalité, envoyés à la DDT et également renseignés dans ORTHI.

Le très faible nombre d'arrêtés de péril recensés dans ORTHI reflète vraisemblablement un manque d'activité dans les communes. Ce constat fait l'objet d'une des orientations du plan d'action (voir II).

S'agissant de la mise en œuvre d'office des prescriptions des arrêtés, et en application du droit local, le Préfet du Bas-Rhin (la DDT) se doit :

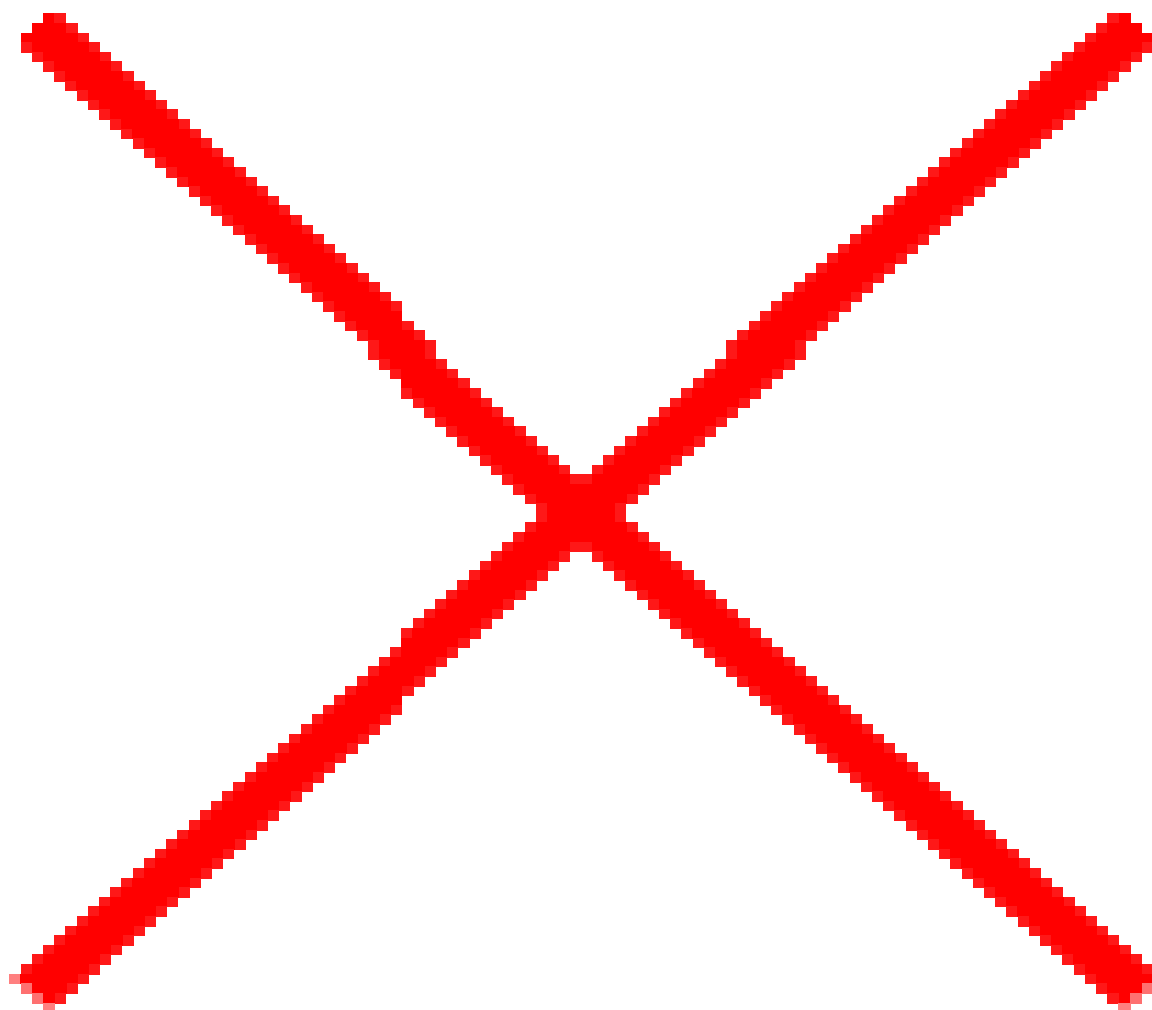
- ⑩ d'exécuter d'office les mesures prescrites dans les arrêtés fondés sur l'article L.1331-26-1 du CSP (travaux urgents en cours de procédure d'insalubrité) ;
- ⑩ d'exécuter d'office les mesures prescrites dans les arrêtés fondés sur l'article L.1331-24 du CSP (usage des locaux) ;
- ⑩ d'exécuter les travaux prescrits au titre de la lutte contre le saturnisme.

En substitution des Maires, sur la base d'une argumentation de ce dernier justifiant son incapacité technique ou financière à mener les travaux, le Préfet (la DDT) peut :

- ⑩ exécuter d'office les mesures prescrites dans les arrêtés d'urgence pour traiter un danger sanitaire ponctuel fondés sur l'article L 1311-4 du CSP ;
- ⑩ exécuter d'office les mesures prescrites dans les arrêtés d'insalubrité fondés sur l'article L.1331-26 du CSP ;
- ⑩ exécuter d'office, à défaut du maire, les mesures destinées à écarter tout danger immédiat pour les occupants (I et IV de l'article L.1331-29 du CSP) ;
- ⑩ empêcher l'accès et l'usage des locaux déclarés insalubres irrémédiables (I de l'article L.1331-28 du CSP) ;
- ⑩ empêcher l'accès et l'usage de locaux impropres à l'habitation (L.1331-22 du CSP).

Les frais engagés à l'occasion de ces travaux d'office sont financés par le BOP 135 (Budget logement) et recouverts auprès du propriétaire par le Trésor Public. Ce budget permet par ailleurs de financer des diagnostics pour le compte de l'ARS.

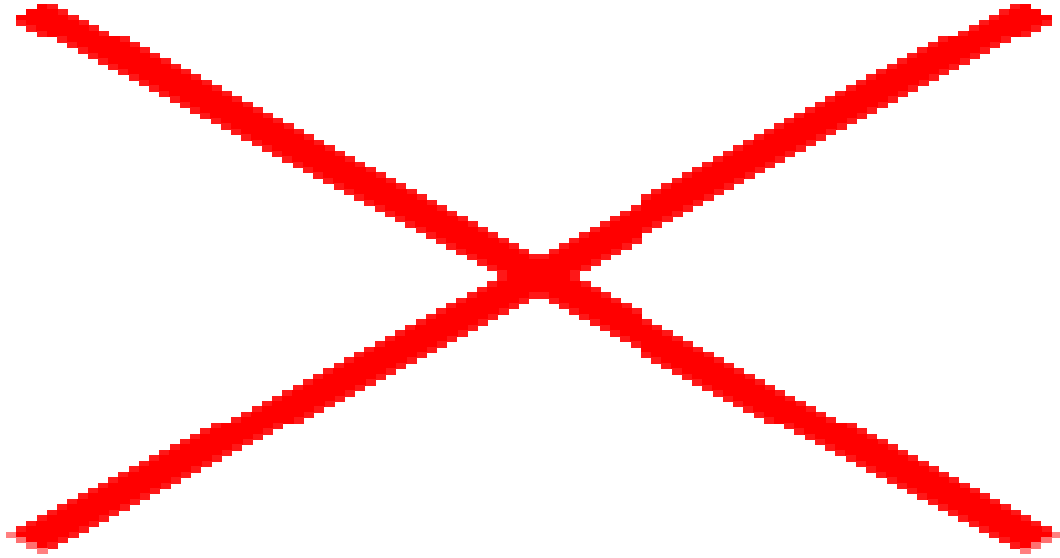
Entre 2015 et 2018, 9 opérations de travaux d'office ont été lancées par la DDT et 3 diagnostics insalubrité irrémédiable ont été réalisés. Ces opérations ont concerné 22 logements, pour un total de crédits de 53 900 €. 3 opérations de travaux d'office consistaient au traitement de situations d'incurie dans le logement. Par ailleurs, ***certaines communes mènent des travaux d'office***, en leur nom ou au nom du Préfet. C'est



notamment le cas de la Ville de Strasbourg qui a engagé plus de 30 000 € de travaux en 2018.

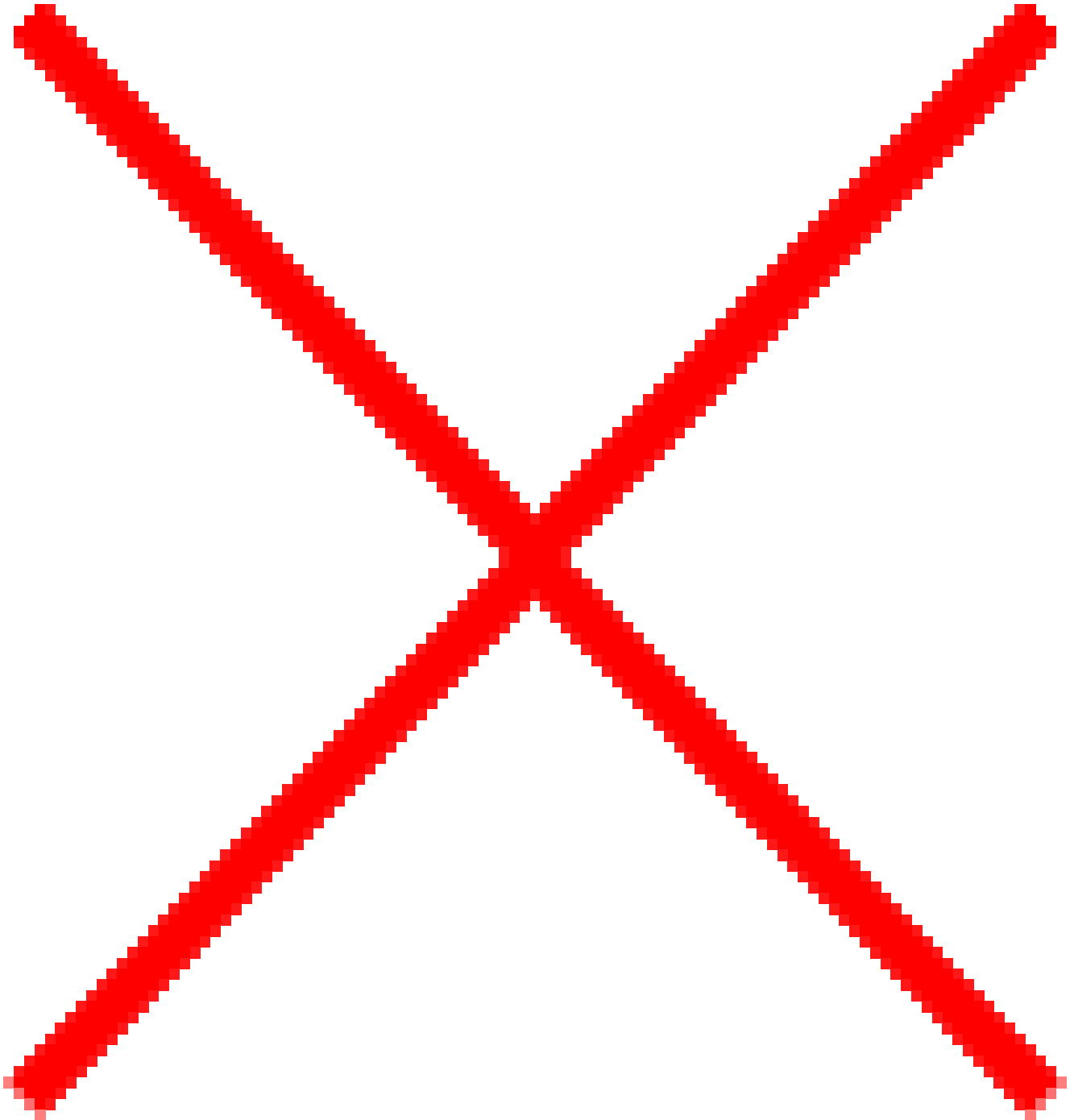
Aucune mesure d'hébergement ou de relogement d'office n'a été mise en œuvre par l'État dans le Bas-Rhin. La ville de Strasbourg a, quant à elle, déjà procédé à des mesures d'hébergement d'office.

Comme exposé ci-dessus, la participation des opérateurs Anah au DDELIND n'est pas optimale. Ce mode de fonctionnement se retrouve dans les différents bilans Anah pour lesquels ***les deux délégataires Eurométropole de Strasbourg et Conseil départemental du Bas-Rhin atteignent rarement les objectifs de financement LHI, notamment pour les propriétaires occupants.***

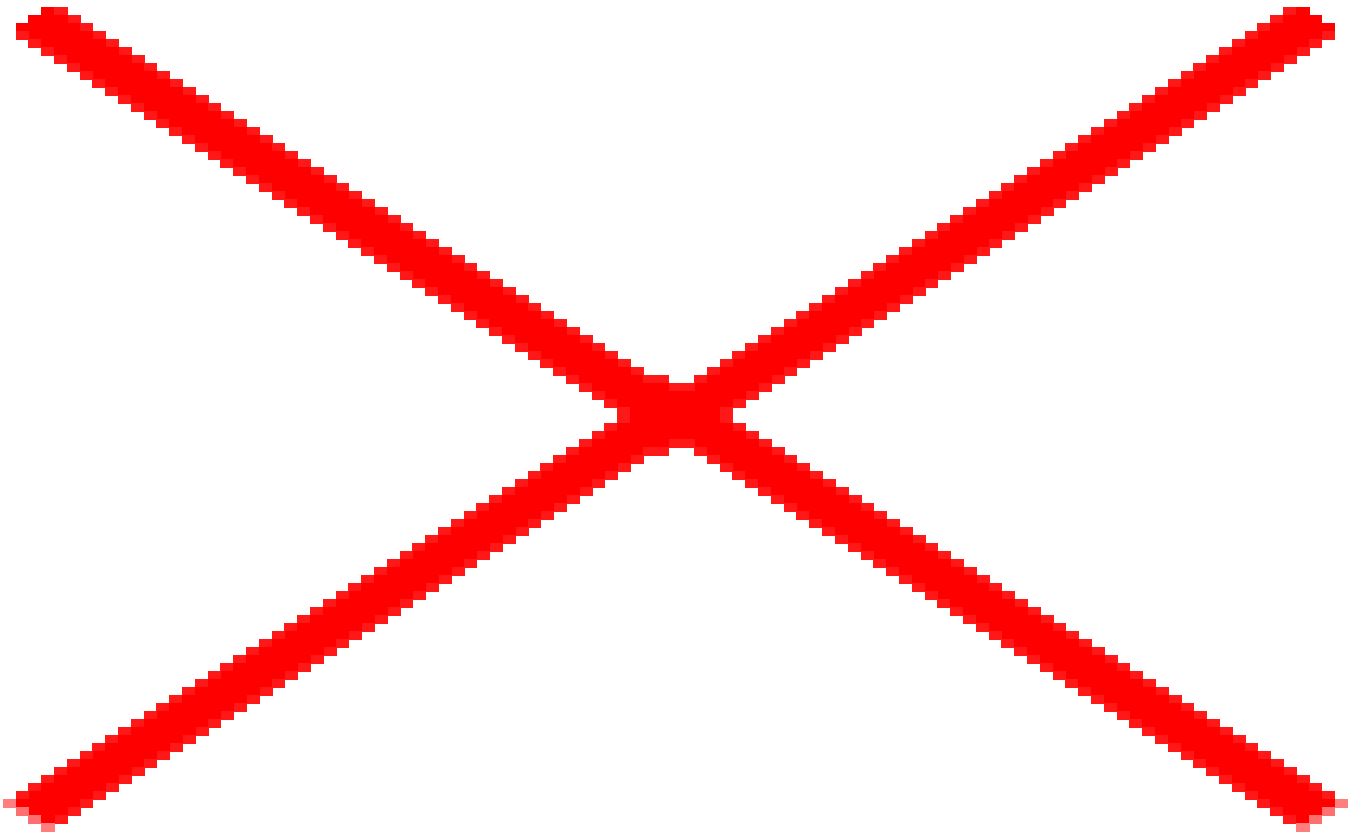


II – Orientations et actions de lutte contre l'habitat indigne dans le Bas-Rhin

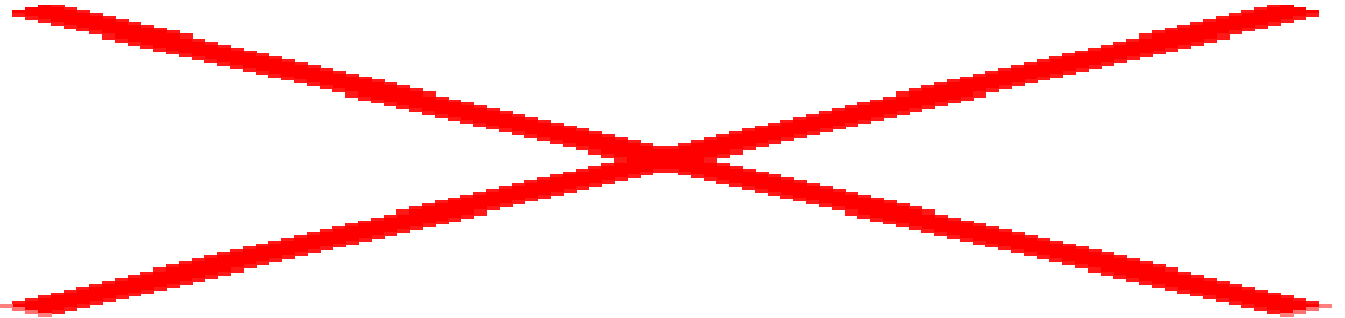
1 – Le suivi des arrêtés échus et non suivis d'effets



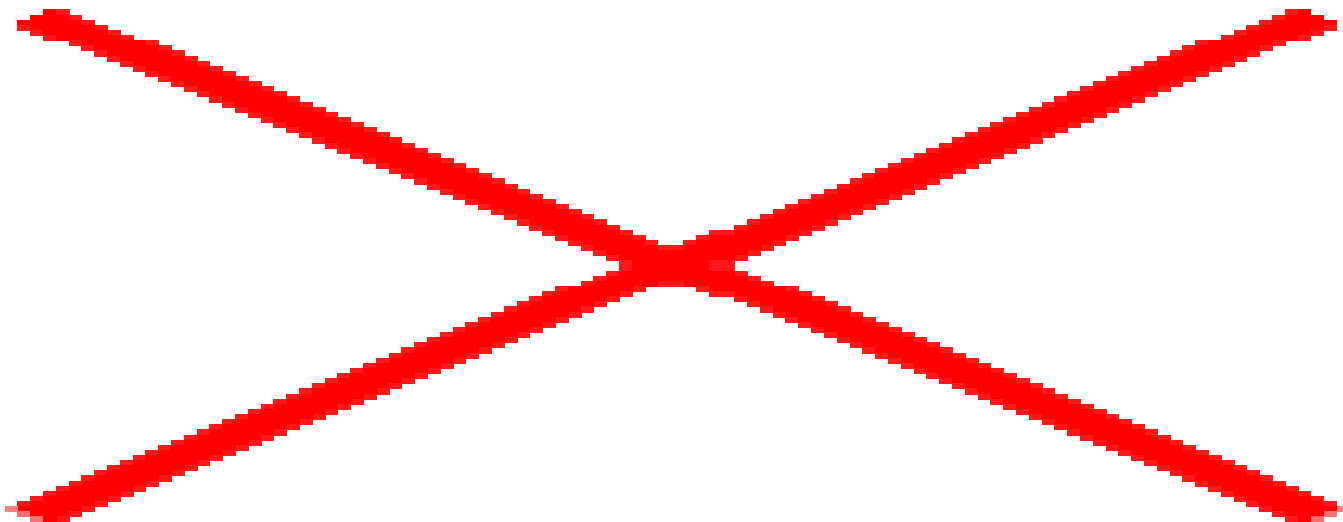
2 – La redynamisation des mesures coercitives



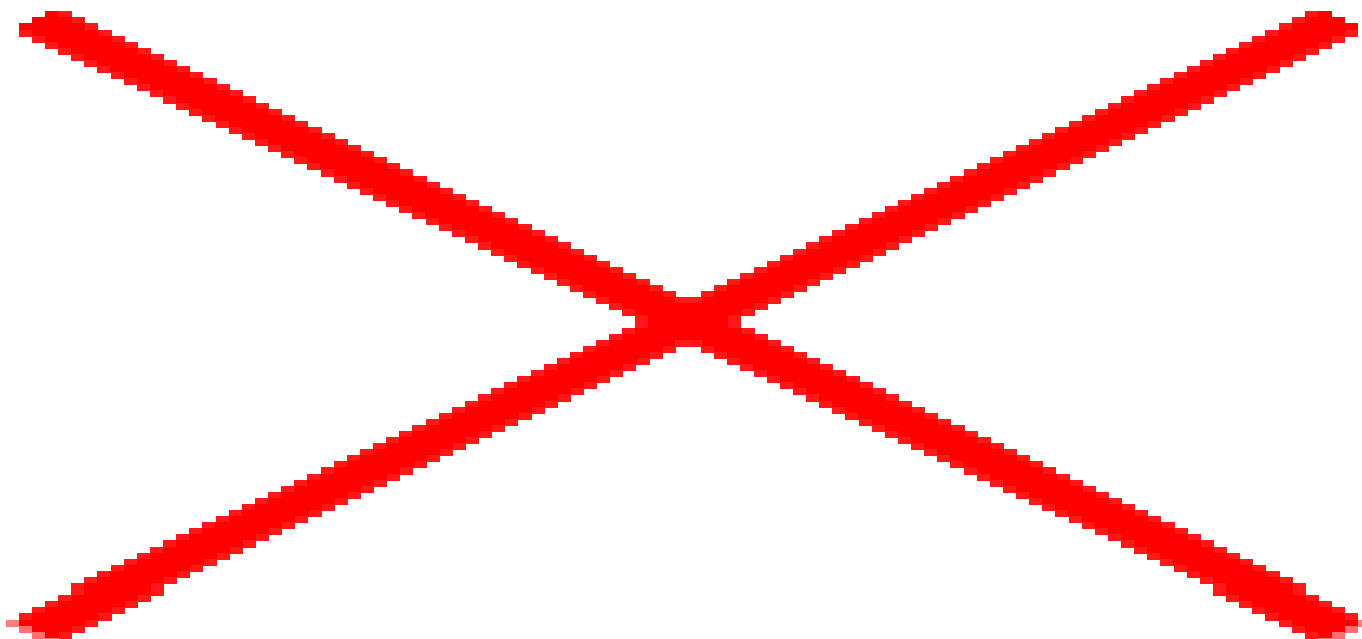
3 – La mise en place de l'astreinte systématique



4 – La mise en oeuvre d'office des arrêtés



5 – La mise en oeuvre des volets judiciaire, pénal et fiscal de la LHI



**Le Préfet de la Région Grand Est
Préfet du Bas-Rhin**

Jean-Luc MARX

**Le procureur de la République près le tribunal de
grande instance de Strasbourg**

Yolande RENZI