

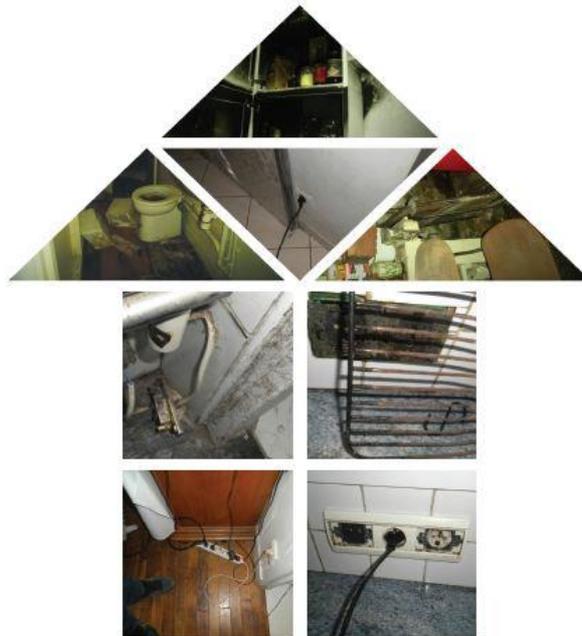


PREFET
DE LA
SEINE-SAINT-DENIS

DIRECTION RÉGIONALE
ET INTERDÉPARTEMENTALE
DE L'HÉBERGEMENT
ET DU LOGEMENT

JOURNÉE DÉPARTEMENTALE DE PRÉVENTION DE L'HABITAT INDIGNE EN SEINE-SAINT-DENIS

Noisy-le-Grand, le 15 juin 2018



Sous l'égide de M. Pierre-André DURAND, Préfet de la Seine-Saint-Denis

Animation : Jean-Louis LE CORVOISIER, animateur de tables ronde

ACCUEIL RÉPUBLICAIN

Brigitte MARSIGNY, Maire de Noisy-le-Grand ; Pierre-André DURAND, Préfet de la Seine-Saint-Denis.

Jean-Louis LE CORVOISIER – Bonjour à tous et bienvenue. Je confie l'introduction de nos échanges à Madame le Maire de Noisy-le-Grand et au Préfet de la Seine-Saint-Denis.

Brigitte MARSIGNY – Je suis heureuse de vous accueillir dans notre belle ville. La question de l'habitat indigne est un fléau en Seine-Saint-Denis : la DRIHL estime à plus de 1 500 le nombre de pavillons divisés. La loi ALUR renforce certaines procédures de lutte contre les marchands de sommeil et prévention des situations d'habitat indigne, notamment en fixant des règles d'autorisation d'urbanisme, comme le permis de diviser et le permis de louer, en lien avec la mise en place des PLU intercommunaux. Reste à évaluer l'efficacité de ces dispositifs et à cadrer les modalités opérationnelles. Noisy-le-Grand est moins touchée par les divisions pavillonnaires que d'autres villes, mais tout autant concernée par les marchands de sommeil. Elle accueille depuis longtemps les populations en difficulté, notamment à la Cité du Château-de-France construite en réponse à l'appel de l'Abbé Pierre en 1954. Notre culture de l'accueil est concrète : 550 places d'hébergement d'urgence, soit 8 fois plus que les exigences légales, et 821 personnes hébergées – dont 480 enfants – dans Noisy Résidence, résidence hôtelière 3 étoiles devenue de fait résidence. Les familles ne bénéficient pas de conditions de logement décentes, en raison de la suroccupation, des problèmes d'hygiène et de l'absence de suivi social. La Ville enregistre régulièrement des plaintes de riverains relatives à la dégradation des espaces extérieurs. La réhabilitation avec transformation de l'usage de nos immeubles est un enjeu social majeur, mais nous nous heurtons à de nombreuses difficultés juridiques avec l'État quant au non fondé du classement en résidence de tourisme. Nous travaillons activement au relogement des ménages en difficulté : il ne s'agit pas de les déplacer dans les communes voisines, mais de travailler à la réduction de leur nombre, en partenariat avec la DRIHL, Emmaüs et l'association Aurore. Il reste à trouver une solution de portage foncier pour l'acquisition des logements et leur transformation. M. le Préfet, notre ville a besoin de l'État pour réduire le coût des nuitées hôtelières : 17 € par nuit et par personne est une manne considérable pour certains marchands de sommeil. Nous attendons un accord formel de l'État de ne plus adresser de ménages supplémentaires à Noisy Résidence dès lors qu'une solution de relogement aura été trouvée. De plus, l'hôtel Formule 1 situé à proximité de la future gare du Grand Paris a été transformé en résidence hôtelière à vocation sociale après la vente du patrimoine immobilier d'ACCOR à la SNI, sans concertation avec la Ville. Nous travaillons de nouveau à la résidentialisation de l'espace Louis-Lumière avec du logement très social et de l'hébergement d'urgence, alors que cet espace avait été pendant un temps envisagé comme un quartier préparant à la sortie de prison. J'affirme que la réussite de notre politique d'accueil dépend d'une vision partagée des enjeux locaux par l'État.

Pierre-André DURAND – Madame le Maire, merci de nous accueillir dans ce bel espace. Dès ma nomination, vous avez été nombreux à m’alerter sur la problématique de l’habitat indigne. La lutte contre ce fléau concerne les services de l’État, les collectivités, la CAF et l’autorité judiciaire, avec des actions à divers niveaux. Il faut accompagner les propriétaires dans la rénovation durable de leur logement, déployer des mesures incitatives et des aides directes, mais aussi des mesures coercitives et pénales à l’encontre des propriétaires indécents et des marchands de sommeil. La lutte contre ces derniers est une priorité d’action de l’État. La Seine-Saint-Denis est un des départements les plus touchés par le mal-logement et l’habitat insalubre. Précarité énergétique, insalubrité et indignité des logements ont des conséquences graves sur la santé des occupants. Les situations d’habitat indigne



mettent en évidence le cumul des problèmes sanitaires et sociaux, menant parfois à l’exclusion par le logement. Notre lutte couvre des enjeux de solidarité nationale et de santé publique et justifie la mobilisation concrète de la puissance publique et de ses partenaires, tel que cela figure dans Le projet de loi ELAN. La Seine-Saint-Denis est un territoire d’initiative et d’innovation et s’est largement largement emparée des outils offerts par la loi ALUR : en Île-de-France, les communes séquanodionysiennes sont les plus nombreuses à avoir délibéré pour instaurer les permis de louer et de diviser. La division pavillonnaire est acceptable quand elle respecte les règles d’urbanisme, de sécurité et de salubrité publique et qu’elle répond aux besoins de logement en évitant l’étalement urbain. Cela reste rare et elle est plutôt une pratique sauvage et inique de la part de ceux qui exploitent la précarité. De nombreuses procédures ont été menées contre la division pavillonnaire et une étude innovante et collaborative a permis de quantifier le phénomène dans le département, suivie de la création d’outils qui vous seront présentés dans la journée. Forte de son expérience, la Seine-Saint-Denis a contribué à la préparation de la loi ELAN : celle-ci devrait clarifier la compétence des collectivités sur la mise en œuvre du permis de louer et de diviser et sur le versement des amendes au bénéfice des communes concernées. Notre journée de lutte contre l’habitat indigne doit renforcer le partenariat entre les services de l’État, la justice, la CAF et les collectivités. Les permis de louer et de diviser renforceront le pouvoir de police des maires et des EPT en matière de prévention de l’habitat indigne. Leur mise en œuvre opérationnelle soulève des points de vigilance que j’ai listés dans le courrier que j’ai récemment envoyé aux collectivités. Cette journée a pour objectif d’éclairer les modalités opérationnelles de ces dispositifs grâce aux premiers retours d’expérience à l’échelle locale et nationale. Enfin, la continuité d’implication du magistrat référent du Parquet de Bobigny et la création d’unités de police spécifiques sont aussi des enjeux majeurs : pour que les dispositifs soient crédibles, la coercition doit fonctionner. Nous engageons un travail partenarial de fond, en lien avec les autres politiques relatives au logement, afin que notre département parvienne à maîtriser le phénomène et, éventuellement, éradiquer le logement indigne. Je remercie d’avance les intervenants : le partage d’expérience est fondamental afin de progresser sur un sujet difficile et de répondre aux attentes de nos concitoyens.

TABLE RONDE D'ELUS – LUTTER CONTRE L'HABITAT INDIGNE EN SEINE-SAINT-DENIS : DIAGNOSTIC ET ENJEUX DU TERRITOIRE ?



Danièle SENEZ, Vice-présidente d'Est Ensemble ;

François LANDAIS, directeur de la DRIHL Seine-Saint-Denis ;

Xavier LEMOINE, Maire de Montfermeil ;

Laurent RUSSIER, Maire de Saint-Denis ;

Jean-Christophe BAIN, directeur de l'habitat, Aulnay-sous-Bois ;

Jean-Louis LE CORVOISIER – Voyons comment les collectivités, communes et EPT, agissent avec divers acteurs pour lutter contre l'habitat indigne.

ÉTAT DES LIEUX DE L'HABITAT INDIGNE EN SEINE-SAINT-DENIS

François LANDAIS – Le parc privé potentiellement indigne, ou PPPI, était estimé à 28 500 logements en 2015 pour la Seine-Saint-Denis qui compte 610 000 résidences principales, dont un tiers de logements sociaux et deux tiers de logements privés. Parmi les 28 500 logements potentiellement indignes, 1 300 adresses insalubres signalées ont fait l'objet de procédures préfectorales. La DRIHL a lancé une étude sur les divisions pavillonnaires : 1 pavillon sur 100 est concerné par le phénomène en Seine-Saint-Denis depuis les 10 dernières années, ce qui est deux fois supérieur à la moyenne francilienne. Cette étude a abouti à la constitution d'une boîte à outils qui a été adressée aux maires en fin d'année 2017. Le rôle des services de l'État en matière d'habitat indigne porte en priorité sur la protection des habitants face aux risques sécuritaires et sanitaires liés au logement. Le saturnisme infantile est une problématique majeure en Seine-Saint-Denis, avec près d'un signalement par jour. 1 900 signalements d'exposition au plomb ont été déposés depuis 2012 et 204 intoxications d'enfant au plomb ont été avérées. Le PDLHI a été validé en février 2018 pour 3 ans : son objectif est de décliner et faire converger les actions de tous les acteurs.

SAINT-DENIS : UNE POLITIQUE INCLUSIVE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

Laurent RUSSIER – L'habitat indigne dégrade la santé et la sécurité des familles et entraîne des dysfonctionnements urbains. La petite couronne parisienne est la plus touchée, car les logements sont plus anciens, mais le phénomène gagne progressivement la grande couronne. En 2008, avant de postuler au Plan national de requalification des quartiers anciens dégradés, Saint-Denis avait un PPPI de 27 % et jusqu'à 38 % en centre-ville. Cela concerne les immeubles nécessitant une importante réfection, mais aussi les 1 400 personnes qui vivent dans des hôtels meublés non conformes aux normes de sécurité incendie. Grâce au plan de requalification, Saint-Denis a investi 70 M€ et a obtenu des résultats très concluants. Les OPAH renforcées nous permettent d'accompagner les propriétaires et de leur redonner confiance dans leur patrimoine, y compris dans des quartiers fortement marqués par l'habitat insalubre. Enfin, nous luttons contre les marchands de sommeil : à la suite du drame au 39 rue Gabriel-Péri, la municipalité s'est mobilisée pour obtenir le permis de louer. Nous restons dubitatifs face au faible montant des pénalités et face à la capacité de l'État de suivre les pénalités. Notre priorité d'action concerne le centre-ville depuis 2011, car je ne crois pas au saupoudrage des efforts. Les services de la ville ont effectué 400 visites à la demande des habitants, ce qui a permis d'instruire 70 arrêtés au titre des pouvoirs de police du Maire et du Préfet pour près de 200 logements. La Ville a réalisé pour 600 k€ de travaux de substitution envers des propriétaires défaillants, avec un taux de recouvrement de 70 %. Plaine Commune a versé 700 k€ de subvention aux propriétaires volontaires. Enfin, des dizaines de signalements ont été adressés au Procureur et ont abouti à des condamnations significatives. Cependant, la dotation globale de décentralisation accordée par l'État à la Ville pour le service d'hygiène et d'insalubrité n'a pas augmenté depuis 1983 : le relogement nécessite clairement des moyens supplémentaires.

MONTFERMEIL CIBLE LA DIVISION PAVILLONNAIRE

Xavier LEMOINE – L'ANAH et à l'ANRU offrent, respectivement pour le centre-ville et les quartiers verticaux, de puissants outils de transformation pour remédier aux conséquences de l'insalubrité et maîtriser le marché. En revanche, rien n'existait pour agir au niveau pavillonnaire et les difficultés deviennent exponentielles. Les marchands de sommeil, les familles n'ayant pas accès au logement social et/ou en fragilité se reportent sur le marché pavillonnaire ancien qui est très mal isolé. Très rapidement, la facture énergétique se transforme en fracture énergétique : pour se solvabiliser, les ménages mettent en location un garage ou un sous-sol. La division pavillonnaire est clairement une bombe à retardement. Nous devons inventer des outils d'intervention afin d'agir en amont. Le curatif est extrêmement long et coûteux alors qu'il est possible de reprendre la main plus tôt pour faire évoluer intelligemment le pavillonnaire et le rendre accessible au plus grand nombre. Le coefficient multiplicateur est de 5, soit 1 pavillon pour 5 logements, avec les conséquences sécuritaires, sanitaires et sociales que cela suppose. Mais l'incohérence entre les différents codes est une brèche dans laquelle s'engouffrent les acteurs de la division pavillonnaire pour tenir en échec les procédures juridiques. Ce qui est dommage, c'est que les zones pavillonnaires étaient auparavant l'atout de nos communes en petite et grande couronne. Mais ces logements construits pour la moitié avant le premier choc pétrolier représentent une dépense énergétique désormais insupportable. C'est dans ces territoires où s'opère une migration de la précarité et qui connaissent un important turn-over des familles que devra prochainement s'investir la politique de la ville.

L'EPT EST ENSEMBLE MOBILISE TOUS LES OUTILS

Danièle SENEZ – Est Ensemble compte 9 communes limitrophes de Paris. L'habitat indigne est particulièrement présent le long de la frontière parisienne. Pour les 408 000 habitants de l'EPT, le taux de pauvreté est de 29 %, le PPPI est de 10 % et 30 000 demandes de logement social ne sont pas satisfaites. L'EPT s'appuie sur une large palette d'interventions préventives, curatives et coercitives. Avec un potentiel de 10 000 logements indignes, l'EPT intervient actuellement pour 3 300 logements. Il faut évidemment intensifier et améliorer le combat que nous menons avec différents partenaires.

Nos attentes vis-à-vis de la Métropole sont simples : face à des personnes vivant dans des conditions indignes, la puissance publique ne peut pas rester inactive. Dans les grandes copropriétés dégradées, nous avons des difficultés à mobiliser les copropriétaires et il faudrait mettre en place des outils innovants : Bondy a organisé un théâtre-forum pour redonner confiance aux habitants qui ont ainsi accepté un nouveau plan de sauvegarde. Mais nous nous heurtons à la complexité du système et aux contradictions entre les codes. Il est urgent d'instaurer un système simplifié et plus performant. Par exemple, des demandes de dépôts d'arrêté d'insalubrité sont en attente depuis un an. Cela fait régner un sentiment d'impunité qui décrédibilise l'action locale. Nous en venons à contourner le système et à demander des arrêtés de péril, mais qui fragilisent nos actions juridiques ultérieures.

LA SITUATION D'AULNAY-SOUS-BOIS

Jean-Christophe BAIN – L'habitat indigne est moins prégnant en grande couronne, mais Aulnay-sous-Bois recense toutes les problématiques déjà exposées. La ville est composée à 40 % de pavillons et largement confrontée à la division pavillonnaire. Sa population très modeste connaît d'importants problèmes de précarité énergétique : 6 000 propriétaires occupent des logements antérieurs à 1975, peu ou mal isolés. Entre 2001 et 2011, la moitié des nouvelles résidences principales a été créée dans l'existant : un récent recensement a identifié 80 pavillons divisés en plus de 5 logements. La ville compte également 350 copropriétés, dont la majorité rassemble moins de 20 logements et 2 grandes copropriétés dégradées qui comptent plus de 500 logements. Le service d'hygiène de l'ancienne mandature était mal doté en moyens humains et n'intervenait sur l'habitat indigne qu'après signalement et jamais en prévention. Les deux grandes copropriétés avaient fait l'objet du plan de sauvegarde de l'habitant ancien dégradé, mais la précarité énergétique, la division pavillonnaire et les copropriétés fragiles avaient été ignorées. La municipalité actuelle s'outille pour répondre à ces problématiques, notamment avec le nouveau PLH qui a permis d'objectiver les difficultés. Elle a délibéré sur le permis de diviser et sur le permis de louer. Elle a rattaché le service hygiène à la direction de l'urbanisme afin de créer une police de l'urbanisme. Avec Montfermeil, elle déploie des outils expérimentaux pour lutter contre la division pavillonnaire. Par exemple, l'EPF a acquis 5 biens avant leur probable division. Enfin, elle a procédé à un repérage des copropriétés potentiellement fragiles et étudie les politiques publiques à mettre en place pour les aider. Les élus devront définir des priorités, mais nous en sommes au stade de l'identification des problématiques et des solutions éventuelles. Et après le transfert de compétences et la superposition des autorités communales, territoriales et métropolitaines, il reste à définir qui interviendra sur quel sujet et avec quels moyens.

DÉBAT ENTRE LES ÉLUS

Jean-Louis LE CORVOISIER – Danièle SENEZ, votre territoire a des attentes envers la Métropole ?

Danièle SENEZ – Nous contribuons à l'élaboration du Plan métropolitain de l'habitat dont l'arrêté interviendra avant la fin d'année. Il faut définir les compétences de la Métropole et des territoires, mais il semble nécessaire de mutualiser les outils et les réflexions sur de nouveaux dispositifs complémentaires, comme le portage de lots dans les copropriétés. Le prix du foncier augmente en Île-de-France, ce qui complique nos opérations de recyclage d'immeuble. Il faut développer davantage d'outils de préfinancement grâce à des subventions de l'État. Il faut aussi que les ordonnances relatives aux dispositifs existants prévues par la loi ELAN soient préparées en concertation avec les acteurs du terrain afin d'apporter une solution opérationnelle au traitement de l'habitat indigne. Nous devons réfléchir à l'organisation du pouvoir de police et définir s'il est plus efficace en étant disséminé, redéployé ou concentré.

Xavier LEMOINE – Les procédures doivent se déployer selon le principe de subsidiarité et répondre à trois impératifs : proximité, réactivité et efficience. À l'opposé des permis de louer et de diviser qui permettent de contenir le phénomène, la convention avec l'EPFIF permet d'intervenir rapidement : la ville rachète un bien en cas de forte suspicion d'acquisition par un marchand de sommeil ou de

volonté de division par une famille insolvable. Mais nous ne pourrions pas intervenir ainsi pour toutes les transactions effectuées dans nos villes. Entre ces deux dispositifs, il faut instaurer des moyens rapides et efficaces pour réhabiliter durablement les logements. Restera à définir la répartition des compétences entre les communes, les territoires et les collectivités de rang supérieur.

Laurent RUSSIER – Cette répartition est fondamentale pour rester proche des réalités. Dès 2011, Saint-Denis a séparé l'hygiène sanitaire et environnementale de l'hygiène urbaine. Un service piloté par la ville relève du pouvoir de police du Maire pour toutes les questions de péril, tandis qu'une équipe mise à disposition par Plaine Commune traite des habitats insalubres. L'habitat insalubre devient souvent du logement social de fait pour les familles ne pouvant accéder au logement social, mais sans encadrement ni capacité de rénovation. Saint-Denis dépense 242 k€ par an, souvent sans capacité de recouvrement, pour le relogement : les aides financières et opérationnelles de l'État sont trop faibles et ne permettent pas de progresser significativement. À mon sens, le seul point positif de la loi ELAN est la lutte ouverte contre les marchands de sommeil : pour le reste, elle amoindrit la loi SRU et attaque le logement social. Enfin, nous avons besoin de moyens et de procédures pour agir concrètement contre la division pavillonnaire et ne plus recourir à des artifices juridiques.

Jean-Louis LE CORVOISIER – Un des enjeux de la lutte contre la division pavillonnaire est de mettre en place des outils de détection efficace. Xavier LEMOINE, quels sont vos conseils en la matière ?

Xavier LEMOINE – La détection dépend d'abord de la vigilance des acteurs intervenant à domicile : infirmiers libéraux, service de livraison de repas, facteurs, agents municipaux, etc. Ils sont sensibilisés au problème et réfèrent au service de l'urbanisme. Par ailleurs, l'ARENE a développé un logiciel qui étudie les îlots urbains en croisant les éléments sociaux des occupants et les caractéristiques des logements, comme l'année de construction ou les matériaux utilisés. Mais, j'insiste sur la nécessité de réviser le zonage de la politique de la ville.

Danièle SENEZ – Un autre enjeu est le relogement des personnes. Les acteurs engagés dans ce processus ont signé une charte du relogement. Cependant, il reste 30 000 demandes de logement social non satisfaites en dépit des nombreuses constructions effectuées sur le territoire d'Est Ensemble et de l'objectif de créer 2 800 logements par an d'ici 2020. Cela engendre des conflits de priorité quand des ménages qui attendent depuis 6 ans constatent que des familles sont relogées immédiatement après une opération de recyclage foncier. Les organismes de logement social ont aidé Est Ensemble lors des opérations du plan de sauvegarde de nos grandes copropriétés avec des actions de portage.

Jean-Christophe BAIN – Les élus d'Aulnay-sous-Bois partagent les revendications exprimées. En dépit de l'expérimentation menée avec Montfermeil, des difficultés subsistent quant à la division pavillonnaire, car l'EPF ne peut pas être marchand de biens et ne peut racheter que du foncier ou des biens vides. Nous sommes très attentifs aux négociations de l'EPF avec Action Logement pour créer une société publique de marchand de biens. Cet outil est nécessaire pour faire du préventif et du curatif en respectant les réalités locales : il faut rendre une vocation pavillonnaire à une partie du tissu urbain et non densifier toutes les parcelles. Les villes devront prendre en charge le relogement des familles sorties des logements divisés, mais le contingent communal et territorial de logements ne suffira pas : il nous faudra accéder au contingent préfectoral et de l'Action Logement. Par ailleurs, la Région s'est financièrement désengagée du parc privé et des copropriétés et nous attendons que la Métropole prenne le relais pour faire appliquer des décisions sur les grandes copropriétés. Mais nous savons qu'elle n'a pas les moyens financiers d'assurer ce relais.

Xavier LEMOINE – Les bailleurs sociaux pourraient endosser un rôle dans l'acquisition, la remise aux normes et la maîtrise des loyers des pavillons, voire dans l'accession sociale à la propriété de locataires de logements pavillonnaires. Nous menons des expérimentations prometteuses avec I3F.

Laurent RUSSIER – Nous avons besoin d'être mieux accompagnés en termes financiers. Il faut améliorer la rapidité des procédures et faciliter les relations entre services. Enfin, il faut laisser agir

les collectivités compétentes. Saint-Denis est opposée à ce que le Plan métropolitain ajoute un millefeuille à l'intervention de proximité et réclame une amélioration de la solidarité régionale.

Jean-Christophe BAIN – Les transferts de compétences n'aident pas les services opérationnels. Plaine Commune et Est Ensemble bénéficient d'une antériorité et d'une continuité dans leur organisation. Ce n'est pas le cas de notre EPT qui n'est pas encore organisée institutionnellement : nous mettons en place des outils sans savoir qui sera compétent pour les mettre en œuvre.

ÉCHANGES AVEC LA SALLE

Xavier LEMOINE – Une question pour M. HORRÉARD, délégué départemental de l'ARS : est-il prévu d'augmenter le nombre d'agents secondant les villes dans les procédures qu'elles vous transmettent ?

Jean-Philippe HORRÉARD – La délégation départementale en charge de l'habitat insalubre compte 8 techniciens sanitaires et 3 ingénieurs, ce qui est insuffisant au regard des indicateurs et de la progression des problématiques. Nous sommes en subsidiarité des services communaux et nous essayons d'accélérer les procédures et la production d'arrêt d'insalubrité. Il est de ma responsabilité que les effectifs de techniciens sanitaires et d'ingénieurs travaillant sur l'habitat insalubre soient *a minima* maintenus, sinon renforcés.

Myriam TRAVERSE – Les ménages à reloger sont souvent en situation de fragilité, soit parce qu'ils sont en situation irrégulière, soit parce que leurs revenus les rapprochent de l'indigence. Or, avant tout relogement en logement social, les ressources de ces ménages sont examinées par une commission afin de s'assurer de la solvabilité des familles et les personnes en situation irrégulière ne sont pas éligibles à ce type de logement. Qu'est-il prévu pour que ces personnes ne se tournent pas par défaut vers d'autres logements précaires ?

Danièle SENEZ – Dans la charte de relogement, les bailleurs sociaux se sont engagés à reloger un certain nombre de personnes dans le cadre des opérations de recyclage foncier. Par ailleurs, les problèmes d'habitat indigne aident à clarifier la situation d'un certain nombre de ménages : Est Ensemble appuie avec succès de nombreuses démarches d'obtention de titre de séjour. Pour les ménages restant en situation irrégulière, nous appelons de nos vœux des solutions partagées d'hébergement. En outre, le traitement de l'habitat indigne a pour conséquence un meilleur accès aux droits sociaux et facilite le recours des ménages aux aides existantes.

Laurent RUSSIER – La sortie de l'habitat indigne passe par l'hébergement temporaire des personnes en irrégularité administrative. Cependant, les capacités d'hébergement de Saint-Denis sont captées aux deux tiers par les besoins d'hébergement de Paris. La Métropole et l'État doivent mieux répartir les moyens d'hébergement et aider les villes qui agissent en ce sens à proposer du logement digne.

Jean-François LE NEEN – Pour le relogement plus digne que l'hébergement d'urgence, il existe des solutions dans le parc social avec des conventions d'occupation temporaire et dans le parc privé grâce à l'intermédiation locative.

Meriem BOUKELA – Je suis chargée de mission Habitat pour l'association ADEPT qui travaille avec les gens du voyage. Le diagnostic ne doit pas oublier l'habitat mobile ou l'occupation sans titre des terrains ou des conventions d'occupation précaire qui constitue un vide juridique.

Danièle SENEZ – Ces sujets sont inclus dans les plans locaux, territoriaux et prochainement métropolitains de l'habitat.

Brigitte MARSIGNY – Dans le PMHH, la Métropole propose d'élaborer un protocole de lutte contre l'habitat indigne, signé avec l'État, les collectivités concernées et d'autres acteurs afin de structurer durablement les actions de lutte contre l'habitat indigne.

Olivier HORVAIS – L'association des compagnons bâtisseurs d'Île-de-France s'intéresse aux stratégies individuelles des habitants, en marge ou non du droit, pour habiter dans de meilleures conditions. Il

faut accompagner ces stratégies pour qu'elles soient efficaces.

Laurent RUSSIER – La très grande majorité des personnes que nous devons reloger sont des petits propriétaires qui n'ont plus moyen d'investir pour rénover leur bien. L'autre tragédie est que les communes adressent parfois des fins de non-recevoir à des familles parce que les procédures d'insalubrité n'aboutissent pas.

Jean-Louis LE CORVOISIER – Merci pour cet échange. Nous prenons une courte pause.

LES PROCEDURES PENALES A L'ENCONTRE DES « MARCHANDS DE SOMMEIL » : LE ROLE DES COLLECTIVITES ET DES ASSOCIATIONS ?



Mariannig IMBERT, Magistrat référent à l'habitat indigne au Parquet de Bobigny ; Jean-François LE NEEN, Chargé de mission Habitat/Logement, Fondation Abbé Pierre ; Soizic NEDELEC, Maire-adjointe d'Aubervilliers ; Myriam TRAVERSE, juriste d'Aubervilliers.

PARQUET, VILLES, ÉTAT : UNE COLLABORATION INDISPENSABLE

Jean-Louis LE CORVOISIER – Quelles procédures ont été initiées en 2017 dans le département ?

Mariannig IMBERT – Le Parquet traite les procédures en bout de chaîne, une fois les arrêtés pris et non respectés. Chaque année, il reçoit entre 140 et 190 signalements d'habitat indigne. Le service de police ULI 93 est spécialisé dans ces procédures et traite entre 80 et 100 nouvelles procédures par an. Les poursuites commencent par une comparution devant le Tribunal correctionnel de Bobigny : 73 dossiers ont été audiencés en 2017 et 38 jugements rendus sur des faits d'habitat indigne, contre 22 en 2016. Nous sommes confrontés à une grande diversité de situations, du petit propriétaire qui divise son logement pour retrouver une solvabilité aux grands propriétaires disposant de moyens plus conséquents et parvenant à se mettre en conformité au bon moment. Cependant, le Parquet peut élargir ses poursuites et épingle ces personnes pour fraude aux prestations sociales. De nombreux dossiers commencent par un signalement d'habitat indigne et s'achèvent par une condamnation pour blanchiment de fraude fiscale. Le Parquet peut sanctionner avant la prise d'arrêté pour des infractions comme les fraudes fiscales et la soumission de personnes vulnérables à des conditions d'hébergement indigne. Il reçoit les signalements, les transmet à l'ULI et suit les enquêtes, voire recherche d'autres infractions, puis définit les gardes à vue et/ou déferrements et prévoit l'orientation pénale devant l'audience. La majorité des signalements provient des villes et des ARS, mais les locataires peuvent déposer une plainte directe au commissariat qui est transmise au Procureur. Il y a également des enquêtes d'initiatives, par exemple si le commissariat est appelé pour régler un litige entre un locataire et son bailleur et qu'il constate une situation d'habitat indigne.

Jean-Louis LE CORVOISIER – Quel est le moment adéquat pour effectuer un signalement ?

Mariannig IMBERT – L'idéal est de disposer d'un arrêté, mais il ne faut pas se restreindre, notamment en cas d'urgence. Il y a toujours un magistrat de permanence au Parquet. Il est préférable de signaler et que la situation ne le mérite pas que l'inverse. Et j'invite les personnes à transmettre un maximum de pièces lors du signalement afin de faciliter l'enquête. Il nous arrive de classer un dossier, notamment en cas de non-respect d'arrêté sans mauvaise foi, mais parce que la personne n'a pas les moyens financiers de réaliser les travaux ou que la mise en conformité a déjà été faite et ne dissimule pas d'autre problème. Par ailleurs, quand nous envoyons un dossier en audience, la présence et l'éclairage de l'ARS et des villes influent sur la façon dont le Tribunal juge le cas. Dans la mesure du possible, nous les incitons à se porter partie civile et à faire savoir si des travaux ont été réalisés depuis la fin de l'enquête ou si les situations ont empiré. Cependant, une audience n'aboutit pas toujours à une condamnation. Depuis quelques années, le TGI de Bobigny prononce des sanctions fortes – jusqu'à l'emprisonnement ferme –, conséquence de l'augmentation du nombre de poursuites et de jugements, mais le nombre d'appels augmente également, car le tribunal prononce de plus en plus de confiscations de bien immobilier, et ce sont les peines les plus douloureuses pour les condamnés. Ils n'apprécient pas non l'affichage de la publication du jugement et font souvent appel en ce sens. Les confiscations sont plus faciles quand il ne s'agit pas du domicile familial, mais d'un bien acquis à des fins locatives : le Parquet a parfois besoin de faire appel en cas de récidive pour que son jugement soit appliqué en deuxième instance.

AUBERVILLIERS : DES POURSUITES SYSTÉMATIQUES

Soizic NEDELEC – Les marchands de sommeil exercent une pratique criminelle et nous luttons contre l'exploitation de la détresse humaine et pour la protection des Aubervillariens. Un problème majeur est que la division pavillonnaire augmente le nombre d'habitants de la ville sans que cela soit recensé par l'INSEE. Nos services publics ne sont donc pas suffisamment dimensionnés pour répondre aux besoins de la population, cette dernière n'étant déjà pas reconnue à sa juste valeur du fait des baisses de dotations continues envers les collectivités. Nous agissons le plus discrètement possible et nous incitons les élus à constater les situations sur place, car nous intervenons auprès de victimes exploitées et parfois terrorisées et nous devons éviter que le marchand de sommeil ne les expulse sans ménagement s'il a vent d'une procédure. Par ailleurs, un élu qui reste dans son bureau ne peut pas prendre la mesure de la souffrance quotidienne et sa présence est indispensable pour rassurer les familles quand la police intervient à 6 heures du matin pour constater les faits. Notre service d'hygiène est très compétent et sait qu'il a la légitimité politique d'intervenir. Nos agents connaissent bien le territoire et savent accompagner les victimes. À plusieurs reprises, ils ont été découragés et révoltés de constater que la misère humaine comptait moins que le respect de la procédure et le formalisme des dossiers. Aubervilliers s'est donc dotée d'une juriste pour renforcer la constitution juridique des dossiers et éviter des non-lieux en audience. D'ordinaire, les villes font plutôt appel à des cabinets d'avocat indépendants, mais les succès d'Aubervilliers lui donnent raison de ce choix.

Jean-Louis LE CORVOISIER – Aubervilliers affiche sa lutte contre les marchands de sommeil et leur pratique criminelle. Mme TRAVERSE, présentez-nous un exemple de ce que la Ville a mis en place.

Myriam TRAVERSE – Le cas que je présente a été frappé d'appel : le couple concerné est donc toujours présumé non coupable. Il loue le garage de son propre pavillon et en a acheté un second pavillon dans la même rue, divisé des combles à la cave. Les deux maisons ont fait l'objet de divers arrêtés, dont un interdisant définitivement l'habitation des parties dites impropres à l'habitat et d'autres sur l'insalubrité, le deuxième pavillon étant infesté de vermine, non chauffé et suroccupé du fait de son aménagement en dortoir. Le couple a été poursuivi une première fois devant la juridiction pénale et a été condamné à un emprisonnement avec sursis. Il a récidivé quelques mois plus tard.

Jean-Louis LE CORVOISIER – Les attendus du jugement évoquent des infractions au Code de l'urbanisme, une mise en danger de la vie d'autrui, la soumission de personnes vulnérables – dont un mineur – à de l'habitat indigne, la mise à disposition de logements impropres à l'habitation, une

suroccupation, une aide à l'entrée en séjour irrégulier, etc.

Myriam TRAVERSE – En effet, la liste est longue. Certaines victimes se sont plaintes d'avoir été intimidées par le propriétaire qui était accompagné d'amis déguisés en agents de police : ces derniers les ont forcées à payer le loyer et ont ravagé le logement. Or, dans le cadre d'un arrêté d'insalubrité, les locataires n'ont plus à s'acquitter d'un loyer. Le couple a récidivé et une nouvelle procédure a été lancée. Le rôle de la ville est important pour prouver aux victimes qu'elles sont soutenues : certaines étaient en situation irrégulière et ont eu le courage de se présenter à l'audience. En ma qualité de juriste, j'assiste à toutes les audiences, assistée de l'agent d'hygiène qui gère l'affaire et peut donner des réponses techniques. En deuxième audience, le couple a été sévèrement condamné : le jugement compte 21 pages, recense les récidives du premier jugement et d'autres infractions, notamment fiscales. La peine principale consiste respectivement en 18 mois et 12 mois d'emprisonnement ferme pour l'homme et la femme. La peine complémentaire est la confiscation d'un des deux pavillons et l'affichage du jugement pendant 2 mois. Reste à voir si la Cour d'appel confirmera ces peines. Vous savez que les dotations de l'État sont fixées en fonction du nombre d'habitants recensés en année N-2. Or, les locataires de ces affaires n'osent pas se faire recenser : cela a des implications nombreuses, comme le nombre de professeurs affectés à la commune et évidemment le préjudice fiscal. La Ville a donc intérêt à se constituer partie civile pour solliciter des dommages et intérêts au motif du préjudice fiscal. Cela n'est pas encore clairement quantifié, mais je travaille sur ce sujet. Dans ce dossier, nous avons démontré un préjudice matériel de 800 € et un préjudice d'image de 500 €.

Jean-Louis LE CORVOISIER – Est-ce que les victimes obtiennent des dédommagements ?

Myriam TRAVERSE – Dans ce dossier, un seul occupant a déposé une demande de dommages et intérêts et a obtenu 7 500 € au titre du préjudice financier en présentant des factures attestant qu'il avait effectué des travaux dans l'appartement, 1 000 € au titre du préjudice moral et 500 € au titre de l'article 475-1 du Code pénal qui lui a permis de recouvrer une partie de ses frais d'avocat. Si les collectivités se constituent partie civile, elles doivent vérifier que le prévenu ou le Parquet n'a pas interjeté appel, sans quoi elles ont moins de latitude pour exposer leur demande.

ASSOCIATIONS : DES PARTENAIRES POUR DÉFENDRE LES LOCATAIRES VULNÉRABLES

Jean-François LE NEEN – La Fondation Abbé Pierre replace les personnes au cœur des procédures. Nous retenons surtout le terme « indigne », au sens de contraire à la dignité humaine, et nous nous concentrons sur les personnes qui vivent dans des logements qui n'en sont pas. La Fondation collecte des dons issus de la générosité publique et les redistribue aux associations qui proposent un accompagnement juridique aux victimes pour qu'elles fassent valoir leurs droits. Elles reçoivent les personnes et aident au repérage et signalement des situations, car les locataires déclarent rarement de façon spontanée qu'ils vivent dans un logement indigne. L'appui des associations est déterminant pour démontrer la vulnérabilité des locataires face à des bailleurs menaçants ou intimidants et prouver la dépendance au logement indigne qui est cependant le dernier refuge avant la rue. Nous commençons toujours par une phase amiable en signalant les désordres aux services compétents afin d'obtenir des rapports : nous écrivons ensuite aux propriétaires pour leur demander de réaliser les travaux. Il est rare que nos courriers ou les mises en demeure des services d'hygiène soient suivis d'effet. Nous entrons alors en phase contentieuse en mettant la victime en relation avec un avocat de notre réseau. Nous établissons une stratégie juridique en lien avec le ménage concerné et nous fixons les objectifs à atteindre : prise d'un arrêté, travaux, annulation d'une procédure d'expulsion, etc. Au civil, grâce à l'arrêté ou cas de situation d'indécence, nous pouvons demander au juge la réalisation de travaux sous astreinte, le remboursement de loyers indument perçus, la condamnation du propriétaire à proposer un relogement ou encore l'indemnisation en réparation du préjudice subi.

Jean-Louis LE CORVOISIER – Vous vous rendez également au Tribunal administratif.

Jean-François LE NEEN – Ce sont des procédures plus rares, car nous négocions d’abord à l’amiable avec les villes et l’ARS quand nous considérons qu’elles auraient dû prendre un arrêté d’insalubrité ou de péril. Mais en cas d’urgence, nous pouvons demander au juge de condamner le Préfet à prendre un arrêté ou d’enjoindre la collectivité à procéder à un relogement ou à des travaux en cas de propriétaire défaillant après un arrêté. Aubervilliers fait montre d’une véritable volonté politique et affecte des moyens concrets. Dans d’autres villes, il est très difficile de mobiliser le service d’hygiène ou les commissariats, ces derniers refusant parfois le dépôt de plainte, car ils ne savent qu’ils existent des infractions relatives à l’habitat indigne. Les associations contribuent à l’évolution de la jurisprudence sur la notion de vulnérabilité des locataires. En février 2017, nous avons obtenu un arrêt de la Cour d’appel de Paris au sujet d’une vingtaine de familles hébergées par un marchand de sommeil dans un ancien garage divisé en 30 logements. Les victimes étaient arrivées depuis peu en France, disposaient de peu de ressources. Le bailleur se présentait quotidiennement, de jour ou de nuit, pour récupérer les loyers en liquide, couper l’eau et expulser les familles qui ne payaient pas. Le premier signalement aux autorités a été fait en 2012. Le chef d’inculpation était la soumission de personnes vulnérables à des conditions d’hébergement indigne. En première instance, le juge a relaxé le bailleur, considérant que les familles n’étaient pas vulnérables puisqu’elles disposaient d’un titre de séjour et de ressources. Avec une autre association qui s’était portée partie civile et avec les familles, la Fondation a fait appel : la Cour d’appel a cassé le jugement de première instance. Point important pour la jurisprudence, cet arrêt a consacré la notion de vulnérabilité économique et le fait que l’extranéité combinée à l’âge, l’état de santé, la méconnaissance de la langue française, la présence d’enfants en bas âge et l’attitude du bailleur permettent de consacrer un état de vulnérabilité. Le bailleur a finalement été condamné à 2 ans de prison avec sursis, 500 k€ d’amende et 60 k€ de dommages et intérêts pour les familles. Il a fait appel de ce jugement. Enfin, je souligne le besoin d’améliorer le travail partenarial avec les collectivités. La lutte contre l’habitat indigne fait appel à tant d’acteurs et mobilise tant de procédures et législations qu’une coordination est indispensable. La Fondation déplore la disparité du traitement des situations d’habitat indigne selon les communes : cela pose la question de l’égalité républicaine et territoriale face aux services publics. L’échelle de l’EPT permettra peut-être d’harmoniser les pratiques, mais les moyens humains restent le problème principal. La Seine-Saint-Denis est un territoire sous-doté pour tout ce qui relève des problématiques du logement. Ce manque de moyens touche aussi le tissu associatif, les financements publics pour l’accompagnement juridique des victimes étant presque inexistant.

ÉCHANGES AVEC LA SALLE

Stéphane BELTRAN – Je suis élu en charge de l’habitat à Montreuil. J’estime que l’échelle la plus appropriée est celle de la commune : l’élu de proximité connaît les quartiers et c’est lui que les habitants interpellent. Par ailleurs, les dotations financières baissent : Montreuil mène le combat depuis 35 ans, mais son service communal d’hygiène et de santé s’essouffle par manque de moyens pour créer les postes nécessaires afin de couvrir les besoins des 100 000 habitants.

Samuel BONNET – Comment Aubervilliers a-t-elle évalué son préjudice ? Avez-vous un retour d’expérience sur les modalités de gestion des confiscations, en lien avec l’AGRASC ?

Mariannig IMBERT – Je ne préoccupe pas que l’AGRASC ne parvienne pas à revendre les biens insalubres que je lui envoie, mais de saisir des logements qui ne doivent pas rester aux mains des délinquants, soit parce que j’estime qu’il s’agit du produit ou de l’instrument de l’infraction, soit pour éviter une revente pendant l’enquête. L’AGRASC essaie de revendre le plus vite possible les biens confisqués : son objectif n’est pas de les transformer au bénéfice de l’État. Les saisies se font sans dépossession : pendant la durée de l’enquête, le propriétaire doit continuer à entretenir son bien, sans pouvoir le vendre ou le céder. S’agissant des dommages et intérêts, les villes peuvent obtenir jusqu’à 4 000 € au titre du préjudice matériel, d’image ou de désorganisation de service. Dans un récent dossier, les victimes s’étaient constituées partie civile et étaient présentes à l’audience : elles ont obtenu entre 3,5 à 14 k€ chacune.

Soizic NEDELEC – Il faut revoir la politique nationale du logement : la loi ELAN donne des moyens pour lutter contre les marchands de sommeil, mais accroît aussi la précarisation du logement social.

Aurélie THOUET – Je travaille à l'ARS de Seine-Saint-Denis. Ma hiérarchie parvient à préserver nos postes, mais c'est une gageure de recruter et de garder des profils techniques et juridiques. Les moyens manquent également pour assurer la bonne formation des agents sur les procédures complexes de la lutte contre l'habitat indigne.

Jean-Louis LE CORVOISIER – Merci pour vos interventions. Il est temps de nous restaurer.

L'ADIL ET LES SERVICES DE L'ÉTAT AUX COTES DES COLLECTIVITES

Françoise GAUDEL, administratrice de l'ADIL 93 ; Jean-Philippe HORRÉARD, directeur de l'ARS Seine-Saint-Denis ; François LANDAIS, directeur de la DRIHL Seine-Saint-Denis.

Françoise GAUDEL – L'ADIL 93 existe depuis 20 ans et renseigne chaque année près de 20 000 personnes. Elle a signé 24 conventions avec des communes du département. Elle travaille en partenariat avec l'UDAF 93, la CFDT, le TGI et la Fondation Abbé Pierre, afin d'être proche du terrain et de ses acteurs. En outre, elle siège dans les institutions locales traitant du logement : le PDLHI, le Conseil départemental d'accès aux droits, la Commission locale de l'ANAH, le CODERST et la CCAPEX. Le permis de louer et le permis de diviser ont été créés par la loi ALUR en 2014, mais résultent d'un travail engagé depuis 20 ans. La loi du 29 juillet 1998, dite de lutte contre les exclusions, évoquait déjà ces notions, mais n'avait retenu aucune mesure. Influencée par les pratiques belges, la loi SRU du 13 décembre 2000 a réglementé la notion de décence. Enfin, la loi ENL de 2006 a décidé de lancer une expérimentation sur le permis de louer. Je ne sais pas s'il faut s'en réjouir. Il reste des zones d'ombre pour le permis de louer. Des interrogations persistent sur la réforme des collectivités locales : à qui revient l'autorité de délibérer sur la mise en place du permis de louer ? Sont-ce les EPT ou la Métropole ? Quel rôle conserve les villes qui ont une connaissance fine du terrain ? L'autre zone d'ombre concerne les moyens humains. L'intérêt pour la collectivité est de mieux cerner les bailleurs indécents et donc de se déplacer pour visiter les mises en location après demande d'autorisation préalable. Comment absorberont-elles ce nouveau volume de travail alors que les services sont déjà débordés par la lutte contre l'habitat indigne, le péril, l'insalubrité et les infractions au règlement sanitaire départemental ? De plus, les délais pour octroyer ces autorisations sont courts : 15 jours pour l'autorisation de diviser et 1 mois pour l'autorisation de mise en location, et ce afin de ne pas pénaliser le dynamisme du marché locatif. Mais cette mesure touchera-t-elle vraiment les bailleurs indécents, ceux qui font déjà fi de la réglementation et les multirécidivistes ? Le rôle des partenaires reste à éclaircir, notamment la CAF qui est destinataire des autorisations de mise en location : les aides au logement seront-elles suspendues si l'autorisation n'est pas octroyée ? Quelle articulation est prévue entre ces outils et ceux de la décence ? Enfin, il ne faudra pas oublier de communiquer auprès des citoyens. L'ADIL sera certainement sollicitée, mais il est dommage que la boîte à outils de lutte contre l'habitat indigne, déjà bien fournie, ne soit pas utilisée au maximum de son potentiel.

François LANDAIS – Cette journée s'inscrit dans la continuité des actions du PDLHI copiloté par la DRILH et l'ARS, en lien avec les services de l'État et les collectivités. L'objectif du plan est de mobiliser et coordonner les nombreux acteurs de la lutte contre l'habitat indigne. Le PDLHI se traduit par des actions concrètes en cours ou à venir, comme l'effort constant des partenaires sur la sensibilisation, le partage de l'information et l'harmonisation des outils afin d'améliorer la lisibilité et l'efficacité des politiques publiques. Par exemple, une fiche de signalement à destination des locataires est en cours d'élaboration. Une autre action porte sur la bonne application des arrêtés d'insalubrité et de péril et le traitement du stock, en lien avec les collectivités du département. Une troisième action déjà lancée concerne le renforcement du partenariat entre le Parquet, les collectivités et les associations afin d'augmenter le nombre de condamnations des marchands de sommeil. Nous poursuivrons les échanges de cette journée avec des réunions de travail, des partages d'expérience et l'harmonisation des pratiques. Nous mettrons en œuvre les nouveaux dispositifs coercitifs et un protocole de contrôle des logements conventionnés avec la CAF afin de prévenir la non-décence des logements et intervenir en amont des procédures d'insalubrité. Enfin, d'ici la fin d'année, vous serez invités à la plénière du comité de suivi du PDLHI pour dresser le bilan des actions engagées.

Jean-Philippe HORRÉARD – L'ARS est un acteur essentiel du dispositif de coordination institutionnelle pour la lutte contre l'habitat indigne. En dépit de l'insuffisance des moyens, je réaffirme l'importance de la mobilisation de terrain de mes équipes dans la construction d'une stratégie de lutte contre

l'habitat indigne et dans la résolution des problématiques. L'ARS s'attache à mesurer les impacts du logement indigne sur la santé, mais nous ne disposons pas d'une échelle épidémiologique relative aux habitats insalubres ou la précarité énergétique. Nous savons que le département attire un tiers des personnes les plus précaires d'Île-de-France dans des campements et des bidonvilles, ce qui en fait des populations extrêmement vulnérables, et qu'un tiers des arrêtés d'insalubrité pris dans la région en 2016 concernait la Seine-Saint-Denis. La concentration d'habitats dégradés a un impact sanitaire, physique et psychique, délétère important au sein de la population séquanodionysienne. C'est un défi de santé publique sur lequel nous avons encore du mal à ajuster nos stratégies. En 2017, sur les 23 contrats locaux de santé signés avec les villes, 16 ont ciblé des actions de lutte contre l'habitat indigne. Dans la continuité de l'action du ministère de la Santé pour défendre des conditions de vie salubre pour tous, l'ARS 93 fait de la lutte contre l'insalubrité et de ses conséquences sanitaires une priorité. Fin 2017, elle a adopté avec le Conseil régional le plan régional Santé Environnement de troisième génération dont l'axe 4 vise à protéger et accompagner les personnes vulnérables, notamment en améliorant la prise en compte de la précarité énergétique et en poursuivant les politiques de lutte contre l'habitat indigne aux côtés de la DRIHL et des collectivités. Le plan régional de santé sera publié début juillet : un de ses axes prioritaires est d'ancrer les enjeux sanitaires dans les politiques publiques. À l'issue du processus législatif engagé par la loi ELAN, nous restons attentifs à ce que les outils proposés nous permettent de renforcer la lutte contre les marchands de sommeil et contre l'habitat indigne en mettant à l'abri les habitants.

PERMIS DE LOUER, PERMIS DE DIVISER : DES OUTILS PREVENTIFS ET DISSUASIFS AMBITIEUX

Emmanuel ACCHIARDI, sous-directeur de la qualité et du développement durable dans la construction au ministère de la transition écologique et solidaire ; Frédéric BOUDIER, sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes constructeurs à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ; Anne-Katrin LE DOEUFF, Directrice générale déléguée du bureau d'étude « ESPACITÉ ».

Frédéric BOUDIER – Les objectifs du permis de louer sont de prévenir la location de biens susceptibles de porter atteinte à la salubrité publique et à la sécurité des occupants, et d'améliorer la connaissance du parc locatif. Les logements assujettis à l'autorisation ou à la déclaration de mise en location sont ceux inscrits dans la loi du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs, et tous les bailleurs sont concernés. Le dispositif ne peut être mis en œuvre que par la collectivité compétente en matière d'habitat, à savoir l'intercommunalité ou à défaut les communes. L'exemple de la Métropole européenne de Lille est intéressant en termes de mutualisation avec les communes pour la mise en œuvre effective du dispositif. Le lien avec le Préfet est fondamental pour prendre en compte les situations, assurer la viabilité et l'efficacité du dispositif, voire l'aboutissement des contentieux. À la DHUP, nous regrettons que les délais d'instruction soient si courts. Les politiques qui avaient instruit le dossier avaient conscience que le dispositif est une forme d'atteinte au droit de la propriété. Le Conseil constitutionnel a accepté ces délais, considérant qu'ils sont une atteinte proportionnée pour répondre au but d'intérêt général que constitue la lutte contre l'habitat indigne. La décision de rejet doit être fondée sur des atteintes à la sécurité des occupants et à la salubrité publique et doit prescrire des travaux. Cette définition n'est pas floue, mais large : elle laisse une certaine latitude aux autorités locales pour organiser leur référentiel sur la base des situations d'insalubrité qu'elles connaissent et selon des caractéristiques factuelles et qualifiables en droit. Enfin, la loi laisse la fixation de la sanction à l'appréciation de l'autorité locale, ce qui peut sembler complexe. La proportionnalité de la sanction découle du constat d'un manquement et de l'appréciation de la gravité de ce dernier.

Jean-Louis LE CORVOISIER – Parlons maintenant du permis de diviser.

Emmanuel ACCHIARDI – Dans les zones tendues, nous assistons à un phénomène de division pavillonnaire ou d'habitat collectif pour augmenter le nombre de logements sans garantie que le confort et la sécurité y soient assurés. L'article 91 de la loi ALUR permet d'instaurer une autorisation préalable à la division de logements pour lutter contre l'habitat indigne. Cette possibilité est laissée à l'appréciation de l'EPCI compétent en matière d'habitat, ou à défaut de la commune, principalement dans les zones présentant des habitats dégradés ou de risque d'aggravation du phénomène. En l'absence de PLH, l'autorisation peut être instaurée sur avis du Préfet. Cette disposition est opérationnelle depuis l'arrêté du 8 décembre 2016 qui a fixé les modalités de constitution du dossier et défini les pièces indispensables à présenter. Le décret du 3 octobre 2017 explique que si les travaux de divisions relèvent d'une autorisation particulière, le permis de construire vaut pour autorisation au permis de diviser. La loi ALUR prévoit également des sanctions plafonnées à 15 k€ maximum et laissées à l'appréciation du représentant local. Il y a encore peu de retours sur le nombre de demandes et leur suivi, ou les sanctions appliquées. Enfin, l'impact financier de la mesure est faible, car il entre dans le volume global des autorisations d'urbanisme géré par un EPCI ou une commune, mais il est difficile d'évaluer le nombre de demandes à venir et le surcroît de travail pour les instructeurs, ce qui pose la question du délai de traitement : un amendement de la loi ELAN a porté le délai d'instruction à 1 mois.

Jean-Louis LE CORVOISIER – Voyons les outils et dispositifs ALUR en Seine-Saint-Denis.

Anne-Katrin LE DOEUFF – La division pavillonnaire peut contribuer au développement résidentiel, mais entraîne souvent du mal-logement. L'étude qu'ESPACITÉ a produite pour la DRIHL 93 avait

3 finalités : objectiver et quantifier le phénomène, le qualifier et partager l'expérience relative à la lutte contre la division pavillonnaire. En Seine-Saint-Denis, le phénomène est deux fois plus important que dans le reste de l'Île-de-France : à Montfermeil, 40 % de la production de nouveaux appartements est issue de la division de logement. Or, 90 % des logements concernés datent d'avant 1948 et 50 % des maisons divisées présentent un confort partiel ou inexistant. Enfin, le mal-logement découle de l'occupation d'espaces impropres à l'habitation et de la suroccupation de l'espace. Les pavillons divisés accueillent en général des foyers très modestes : 40 % sont en situation de grande pauvreté. Une des cartes de notre étude montre la diversité de typologie des communes concernées par la division des logements : la proche couronne n'est pas la seule concernée, et certaines villes mal desservies par les transports sont également touchées. Notre étude n'a pu quantifier que les flux et non le socle de logements divisés avant 2003 : il faut donc relativiser nos chiffres d'autant plus qu'ils se fondent sur des données fiscales et que tous les logements ne sont pas déclarés. Mais nous avons identifié 3 mécanismes entraînant la division des logements. Les petits ménages propriétaires de leur logement en louent une partie pour subvenir à leurs besoins : les outils ALUR ont du sens face à eux. Il y a évidemment les marchands de sommeil professionnels qui possèdent de nombreux ensembles et savent contourner la législation : ils seront vraisemblablement peu inquiétés par les outils ALUR. Enfin, il y a les filières de regroupement communautaire. Les élus de Seine-Saint-Denis se sont longtemps sentis isolés en raison de la mauvaise prise en compte du phénomène par la législation. La multiplication exponentielle des habitants ne permet pas aux collectivités d'anticiper les besoins futurs en équipements et services publics, ce qui engendre des dysfonctionnements et des nuisances. En outre, la division pavillonnaire entraîne la perte d'un patrimoine porteur de diversité sociale, en opposition aux grands ensembles bien connus de la Seine-Saint-Denis. Enfin, cela dégrade la qualité urbaine en créant des conflits de voisinage et un report dans l'espace public. La boîte à outils ALUR évite désormais que les collectivités utilisent à tort des dispositifs pour lutter contre la division pavillonnaire. Elle propose des fiches pratiques expliquant comment les outils ont été utilisés dans le cadre du droit commun en matière de lutte contre l'habitat indigne, mais aussi des outils *ad hoc*, comme l'expérimentation mise en place par l'EPFIF et la future coopération entre l'Action Logement et l'EPFIF pour anticiper les divisions. Outre les outils réglementaires, nous pouvons imaginer mobiliser des outils de démembrement foncier afin de mieux administrer la régulation de la propriété privée. S'agissant du repérage, des travaux ont été menés avec le CRMA afin d'identifier l'émergence en flux des divisions de logement. Les collectivités se mobilisent également de manière proactive, certaines en déployant d'importants moyens humains. Mais le premier moyen de repérage de la division pavillonnaire reste la dénonciation par les locataires et les riverains. Il existe aussi des outils mobilisables dans le cadre des PLU, comme la surface minimale des logements et l'obligation de la création de stationnements pour tout logement neuf. Je termine en soulignant qu'un des apports majeurs de ces outils est la reconnaissance politique du problème de la division pavillonnaire. Ils sont une certaine forme d'encadrement du droit de propriété, mais je ne pense pas qu'ils y portent atteinte puisque les motivations du refus sont la préservation de la sécurité et la salubrité publiques. Le retour sur l'expérience que nous avons menée dans la Métropole européenne de Lille montre que le permis de diviser rassure les petits propriétaires qui veulent bien agir. Ces deux permis ont une dimension préventive importante en amont de la création d'habitat indigne ou de mal-logement. Mais il reste des points de fragilité, comme les visites non obligatoires, les travaux préalables à l'autorisation de travaux et l'instauration du permis de construire comme valant autorisation de division. La législation n'a pas tout prévu pour rendre une division impossible.

ÉCHANGES AVEC LA SALLE

Alain DEDROIT – Je suis stagiaire à la direction de l'habitat de Plaine Commune. L'article 56 de la loi ELAN stipule que les logements conventionnés avec l'État ne sont pas concernés par l'autorisation préalable de mise en location qui permet le contrôle de l'indignité. Est-ce que cela concerne aussi les logements conventionnés avec la CAF pour le contrôle de l'indécence ?

Frédéric BOUDIER – Le dispositif vaut pour le secteur privé et pour le logement social, mais ce

dernier est déjà très contraint par la législation nationale et est réputé répondre aux exigences minimales. Un bailleur social obtient l'autorisation de lancer un programme de logements sur la base de caractéristiques technico-financières. Par ailleurs, l'Agence nationale de contrôle du logement social veille à ce que les bailleurs sociaux respectent la législation qui leur est applicable, mais aussi le droit commun afin d'assurer la décence des logements.

Patrice CALMÉJANE – Villemomble a délibéré sur le permis de louer en mai 2017, avec prise d'effet au 1^{er} janvier 2018. Nous avons déjà reçu 200 demandes de permis de louer, avec un taux de refus initial de 12 %, réduit à 7 % par la suite. La Ville est intervenue à la demande d'un entrepreneur qui estimait que la demande de son client de diviser une surface était irrecevable. Nous avons évidemment exclu les demandes en zone industrielle et dans le parc social qui est très règlementé. J'ai pris une délibération pour faire payer la visite de la location : la loi ne l'interdit pas. J'estime que c'est un nouveau service qu'impose l'État et qu'il est normal que le propriétaire qui tire un bénéfice de la location ou de la division participe aux frais générés pour la collectivité.

Frédéric BOUDIER – Les professionnels du bâtiment sont tenus de refuser les opérations qui leur semblent inacceptables et ne doivent pas se décharger de leur responsabilité. Je comprends votre problématique financière, mais je ne pense pas que la loi prévoit que vous puissiez facturer la visite.

Anne-Katrin LE DOEUFF – Je confirme que la loi ELAN interdit toute facturation.

Patrice CALMÉJANE – En tant que Maire, j'estime que cet amendement est mauvais et doit être supprimé par l'Assemblée. Nos dotations baissent et le législateur impose un nouveau service public. Nous acceptons d'assurer cette mission à la place de l'État, mais il nous faut des moyens. La délibération propose d'appliquer les tarifs pratiqués par un huissier pour produire un état des lieux, soit 157 €, ce qui permet de financer le poste chargé de la mission.

Frédéric BOUDIER – Je n'ai pas le pouvoir d'annuler un amendement décidé par le gouvernement, mais il existe des voies pour faire remonter des amendements en sens contraire.

Jean-Louis LE CORVOISIER – Merci à tous pour vos interventions.

TABLE RONDE - PREMIERS RETOURS D'EXPERIENCE A L'ECHELLE DE LA METROPOLE EUROPEENNE DE LILLE ET EN SEINE-SAINT-DENIS

Xavier LEMOINE, maire de Montfermeil ; Samuel BONNET, chargé de mission Lutte contre l'habitat indigne, Métropole européenne de Lille ; Axel LECOMTE, Directeur Habitat, Établissement Public Territorial Plaine Commune.

Jean-Louis LE CORVOISIER – Comment Montfermeil a-t-elle calculé son périmètre d'intervention ?

Xavier LEMOINE – Le périmètre est celui des nappes pavillonnaires : la moitié de ce a été construit avant 1975 et de façon diffuse. Je ne pense pas que la solution soit une approche sociale, mais une approche technique qui change de paradigme : la faisabilité financière de cette rénovation est proportionnelle à la performance atteinte en termes d'isolation. Les outils dont nous disposons ne permettent pas un passage à l'acte, ni d'atteindre l'objectif de 150 000 pavillons par an. En outre, quand la rénovation permet un gain économique de 25 % sur les dépenses énergétiques, 3 années consécutives de hausse du prix de l'énergie suffisent à l'absorber, et la revente du bien ne valorise pas les dépenses d'isolation engagées. Dans le cadre de l'étude menée avec l'Institut Négawatt, nous avons fait un tour de France des dispositifs qui fonctionnent ou non, puis nous avons mené des expériences, comme proposer aux propriétaires de pavillon de recourir à une entreprise pour effectuer le comblement des combles, pour la somme de 1 € : la démarche n'a commencé à prendre que lorsque je l'ai portée, d'où l'importance du tiers de confiance local. La commune reste le premier d'entre eux et il lui appartient de mobiliser un tiers de confiance technique, sous la forme d'un groupement d'artisans que nous contraignons d'un point de vue technique et financier. Les entreprises comprennent leur intérêt à pratiquer des prix réduits une fois qu'elles ont pris la mesure du parc à rénover. Nous formons alors ces artisans à des techniques spécifiques afin d'atteindre une véritable performance énergétique et d'augmenter la valeur patrimoniale des biens. La commune doit ensuite mobiliser un tiers financier. Il existe actuellement 90 dispositifs nationaux, régionaux et départementaux : il faut les harmoniser au sein d'une ingénierie financière qui propose une aide unique sous la forme d'un prêt à taux modifié. 4,5 Md€ sont consacrés au soutien de la rénovation pavillonnaire : si l'on considère qu'ils couvrent les intérêts de l'emprunt, il est alors possible de générer pour 17 Md€ de travaux, soit près de 650 000 pavillons rénovés et autant de ménages resolvabilisés. Voilà les grands principes de cette étude que l'on m'a confiée et qui permet de ne pas solliciter davantage d'argent public : les résultats seront présentés lundi à la Caisse des Dépôts et Consignations. Reste à définir le portage institutionnel du dispositif et à identifier des sites expérimentaux en France. J'ai évidemment fait valoir l'intérêt de Montfermeil pour cette expérimentation. Comme on l'a dit ce matin, le centre-ville et le logement vertical font déjà l'objet de nombreux travaux, mais le pavillonnaire reste le parent pauvre de la rénovation énergétique, et cela inquiète de nombreux maires. Les normes de construction évoluent sans cesse et le différentiel entre le pavillonnaire ancien et nouveau se creuse de plus en plus : il est urgent d'obtenir un gain qualitatif afin de réduire les pièges à pauvreté et ne pas constituer de futurs territoires de relégation.

Jean-Louis LE CORVOISIER – Outre les freins techniques et financiers, y a-t-il un frein psychologique ?

Xavier LEMOINE – Oui, car la plupart des ménages ignorent le principe du rapport sur investissement et les performances à long terme de la rénovation énergétique. Le tiers de confiance est indispensable pour les informer : depuis 6 ans que nous nous mobilisons à Montfermeil, les mentalités ont évolué, les habitants se renseignent et passent à l'acte, et ce même parmi les ménages âgés qui refusaient auparavant de s'endetter vis-à-vis de leurs héritiers. Une expérience menée dans le Nord a permis de démontrer aux seniors et à leurs ayants-droits que l'investissement accroît la valeur patrimoniale du bien, soit pour que les héritiers y habitent confortablement plus tard, soit pour le revendre à bon prix sans placer les acheteurs en situation de précarité énergétique.

Jean-Louis LE CORVOISIER – Voyons ce qui est mis en œuvre dans la Métropole européenne de Lille.

Samuel BONNET – La MEL compte 500 000 logements, dont 360 000 résidences privées. Le PPPI s'élève en moyenne à 12 % et jusqu'à 25 % à Roubaix et Tourcoing. Le parc social est tendu avec 110 000 logements sociaux et 54 000 demandes en attente. Les Hauts-de-France sont la région la plus pauvre des 13 nouvelles régions, avec de grandes différences entre la métropole lilloise qui est le fer de lance de l'économie et les zones héritées des anciennes activités industrielles. Nous enregistrons environ 5 000 logements nouveaux par an et 2 000 logements issus de restructuration, dont 1 600 issus de la division pavillonnaire. Ce soir, le conseil de la Métropole sera saisi de l'instauration réglementaire des dispositifs ALUR. Sur les 90 communes de la MEL, 21 participent à la phase test. Cela nécessite une lecture commune des dispositifs et de définir des schémas identiques. Depuis les années 90, il existe un projet de contractualiser avec la CAF sur le contrôle de la décence en mettant en place des visites à domicile par les services d'hygiène des villes. Notre objectif est de chaîner tous les outils afin d'assurer l'efficacité des dispositifs, grâce à des échanges entre les acteurs. Nous avons été aidés par Stéphanie JACQ-MOREAU, rédactrice du Vadémécum sur les procédures d'habitat indigne pour mettre le juridique et l'opérationnel au service des communes. Pour la phase test de 2 ans, la MEL a restreint les périmètres en se concentrant sur les communes présentant un secteur à enjeu élevé au regard d'un agrégat de données sociales et cadastrales. Nous avons privilégié le parc privé datant 1974 en général et d'avant 1948 pour la ville de Lille. Dans 2 ans, nous aurons la possibilité de réviser le dispositif. La MEL prend la compétence à sa charge : elle défraie les communes dont les services mobilisent des moyens pour instruire les dossiers. L'évaluation des moyens à consacrer a été calculée sur une heure d'intervention pour une autorisation de mise en location, hors visite, 30 minutes pour la déclaration de mise en location et 90 minutes pour les outils d'autorisation de division. Cela suppose une grande performance au niveau de la saisie, avec la saisie dématérialisée du CERFA par les propriétaires et l'équipement des différents services instructeurs des collectivités et de la MEL d'une interface informatique commune. Un problème est que la loi et les arrêtés ne mentionnent pas la visite. C'est pourtant une évidence d'attester de l'absence de risque sanitaire et sécuritaire en se rendant sur place. La visite est requise, mais ne pourra être imposée : elle sera mobilisée sur la base du droit commun relatif au pouvoir de police des services généraux des communes. Nous estimons que les moyens humains représenteront entre 3 et 3,5 ETP mobilisés entre les communes partenaires et 1 ETP dédié à l'instruction juridique au niveau de la MEL. Enfin, s'agissant du schéma de mutualisation, nous avons lancé des travaux pour définir le coût de chaque acte réalisé par les communes pour le compte de la MEL. Une délibération est prévue en fin d'année ou au début 2019, pour une mise en œuvre au 1^{er} avril 2019.

Jean-Louis LE CORVOISIER – Quels sont les points communs entre la MEL et la Seine-Saint-Denis ?

Axel LECOMTE – Tout repose sur une volonté politique forte de la part de nombreux élus qui voulaient se saisir des nouveaux outils de lutte contre l'habitat indigne. Plaine Commune a étudié les conditions de faisabilité des dispositifs, sachant qu'elle est en charge de l'unité territoriale et du droit des sols et que les services d'hygiène relèvent des villes. Il fallait d'abord définir des périmètres d'intervention pertinents et les moyens humains à mettre en œuvre pour instaurer un processus efficace. Au regard de nos moyens, 15 jours étaient insuffisants pour instruire un permis de diviser : nous avons décidé d'instaurer des servitudes de taille minimale dans tous les PLU afin d'évacuer rapidement une partie des dossiers. Pour le permis de louer, notre direction générale a estimé que nous pouvions travailler à moyens constants, à savoir délibérer pour le compte des villes à condition qu'elles assurent la mise en œuvre du dispositif. Parmi les 21 collectivités engagées dans l'un et/ou l'autre des dispositifs, 14 procèdent à moyens constants et 7 ont recruté. Le 29 mai, Plaine Commune a délibéré pour instaurer des périmètres dans 5 villes. Nous disposons de 6 mois pour conforter l'organisation, à savoir définir les critères, mettre en réseau des services d'hygiène sur le territoire, lancer la communication sur les dispositifs et nous articuler avec les services de l'État et de la CAF au sujet des sanctions. L'expérimentation n'est pas totalement satisfaisante parce qu'elle a favorisé des villes disposant déjà de services hygiène : certaines villes du nord du territoire n'ont pas pu répondre

alors qu'elles sont fortement concernées par la division pavillonnaire.

ÉCHANGES AVEC LA SALLE

Émilie BINARD – Je suis directrice du développement urbain à Montfermeil. Depuis le 1^{er} mai, la commune compte les trois dispositifs : nous avons eu 6 mois pour nous préparer avec l'EPT. Nous avons communiqué auprès des propriétaires et des locataires avec une petite plaquette. Le premier mois, nous avons reçu 4 dossiers : nous sommes maintenant à 2 dossiers par jour, déposés par des propriétaires de bonne foi. Ce travail mobilise une personne à temps partiel : nous arrivons encore à faire la visite dans les 7 jours, et nous délivrons le récépissé du dossier au terme de la visite, ce qui nous permet de respecter les délais de signature par l'EPT. Nous n'avons formulé aucun refus, mais nous avons constaté le besoin pour les agents d'avoir des compétences en électricité. Pour le moment, c'est un retour d'expérience positif.

Jean-Louis LE CORVOISIER – Il n'est pas simple de faire connaître le dispositif aux propriétaires.

Samuel BONNET – L'expérimentation 2007-2012 sur la déclaration préalable a souligné la nécessité de tisser un réseau solide avec les professionnels de l'immobilier et avec la CAF, notamment pour rappeler les droits et allocations disponibles. Le maillon communal reste l'échelon de proximité essentiel dans la diffusion de l'information. Il est essentiel de se saisir d'outils de décloisonnement pour aller à la rencontre de tous les publics.

Axel LECOMTE – Plaine Commune sait travailler avec les villes et les services de l'État sur le sujet, mais elle devra prendre de nouvelles habitudes avec la CAF qui devient un acteur essentiel du dispositif et nous espérons trouver un interlocuteur dédié. Dans nos protocoles de lutte contre l'habitat indigne, nous essayons de regrouper tous les acteurs et nous essayons de mieux structurer la mise en réseau des services hygiène des villes. Les élus ne se sentent pas dépossédés, car certaines villes ont peu de moyens et la collectivité leur offre une ingénierie importante répondant à leurs attentes. Le maire de Stains aurait souhaité que nous mettions en place le permis de diviser, car la ville est très touchée par la division pavillonnaire, mais nous n'avons pas mis en œuvre le dispositif par manque de moyens pour tenir le délai de 15 jours. Face à la prudence des services, les élus sont toujours autant volontaires, et l'incompréhension vient souvent du fait que l'EPT raisonne selon des problèmes organisationnels et que les Maires raisonnent selon des besoins humains.

Jean-Louis LE CORVOISIER – Merci pour vos témoignages.

CONCLUSION DE LA JOURNEE

Fadela BENRABIA, Préfète déléguée pour l'égalité des chances.

Fadela BENRABIA – Je me réjouis de la densité des échanges tout au long de la journée. L'État doit jouer un rôle de coordination et le corps préfectoral a vocation à réunir les acteurs du territoire sur le sujet, tant dans l'action que lors de temps forts comme aujourd'hui. Vos contributions ont permis de progresser en confiance et avec franchise sur des sujets délicats et de refaire la lumière sur les diverses facettes de la lutte contre l'habitat indigne. L'insalubrité, les marchands de sommeil et la division pavillonnaire touchent nos territoires à différents niveaux et ont des conséquences humaines terribles. En outre, elles interrogent les besoins et les problèmes du logement : la Seine-Saint-Denis connaît une totale saturation de ses dispositifs d'hébergement et cumule 113 000 demandes de logement social non satisfaites face à des situations d'extrême vulnérabilité. Cependant, la complexité du problème ne freine pas les acteurs qui interviennent dans le champ de la lutte contre l'habitat ni la mobilisation des élus. Très justement, l'un de vous a dit que le parc pavillonnaire risque de devenir un territoire de grande paupérisation et doit faire l'objet d'une politique prioritaire. Les élus ont évoqué leurs attentes en termes techniques et leur besoin de soutien et d'articulation des niveaux d'intervention. Certains outils sont très efficaces et d'autres, comme le permis de louer, pose encore des difficultés d'organisation. Il nous faut poursuivre la démarche engagée, notamment pour vous aider à développer des relations avec les CAF. Après vous avoir écoutés, je retiens la nécessité de travailler en réseau articulé, avec une identification claire des responsabilités de chaque acteur. Nous avons vu à quel point le réseau mis en place par la Métropole européenne de Lille est vertueux. Par ailleurs, la communication est essentielle : dans l'idéal, tous les habitants devraient avoir conscience que la lutte contre l'habitat indigne est prise en charge de manière exigeante, voire coercitive, et qu'aucune impunité n'est possible. Il nous faut développer une meilleure réactivité puisque le temps joue contre nous. Notre rôle est de vous faciliter la tâche et de travailler en mode projet en réfléchissant ensemble aux difficultés. Dans cette perspective, nous vous donnons rendez-vous dans un an pour procéder à une revue des projets dédiés à la lutte contre l'habitat indigne. En conclusion, je remercie Madame le Maire de Noisy-le-Grand de nous avoir accueillis : votre ville n'est pas la plus concernée par l'habitat indigne, mais elle est confrontée à des difficultés d'hébergement. Nous en prenons acte en faisant remonter au niveau métropolitain et régional l'enjeu de rééquilibrage de la Seine-Saint-Denis. Enfin, je vous remercie pour vos contributions et votre présence à cet évènement en dehors du cadre institutionnel. Merci aux services de l'État pour avoir contribué à la réussite de cette journée qui a été riche et utile.



